

Quito, D.M., 14 de noviembre de 2024

CASO 11-24-EE

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

DICTAMEN 11-24-EE/24

Resumen: La Corte Constitucional dictamina la constitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción contenida en el decreto ejecutivo 410, emitido por el presidente de la República el 3 de octubre de 2024, exclusivamente por la causal de grave conmoción interna. El estado de excepción aplicará, por un periodo de 60 días, en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena y El Oro, en el Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha y en el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay.

Además, la Corte declara la inconstitucionalidad de la causal de conflicto armado interno. Esto, ya que los argumentos presentados por el presidente de la República no permiten verificar —a través del cumplimiento de los requisitos de organización e intensidad— la configuración de un conflicto armado no internacional entre el Estado y los dos grupos criminales con mayor cantidad de integrantes y poder en el país.

En cuanto a las medidas extraordinarias ordenadas en el decreto ejecutivo 410, la Corte declara la constitucionalidad de la suspensión de los derechos a la inviolabilidad de domicilio (exclusivamente para la conducción de allanamientos) y de correspondencia, así como la suspensión focalizada del derecho a la libertad de tránsito en 19 cantones y una parroquia específicos del país.

Por otro lado, la Corte declara la inconstitucionalidad de la suspensión del derecho a la libertad de reunión, la disposición de que se realicen requisiciones y la orden de movilización e intervención de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Esto, esencialmente, al verificar que lo que pretende el presidente al ordenar las medidas declaradas inconstitucionales, de acuerdo con el texto del decreto ejecutivo 410, puede y debe implementarse en el marco del régimen ordinario, sin necesidad de declarar un estado de excepción para el efecto.

Tabla de contenido

1. Antecedentes	2
2. Competencia	4
3. Control formal de la declaratoria de estado de excepción	5
3.1. Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca.....	5
3.2. Justificación de la declaratoria.....	5
3.3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria.....	6
3.4. Derechos que sean susceptibles de suspensión o limitación.....	6
3.5. Notificaciones requeridas por la Constitución y tratados internacionales.....	6
4. Control material de la declaratoria de estado de excepción	7
4.1. Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia.....	7

4.2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren las causales invocadas	8
4.2.1. Sobre el valor de los hechos que ya han sido invocados en estados de excepción anteriores y que exceden el ámbito territorial de la declaratoria	9
4.2.2. Grave conmoción interna	12
4.2.3. Conflicto armado interno	18
4.2.3.1. Consideraciones de la Corte sobre la posibilidad de que grupos criminales sean parte de un CANI	22
4.2.3.2. ¿Se configura la causal de conflicto armado interno a partir del supuesto CANI entre el Estado y Los Lobos invocado por el presidente de la República?	28
4.2.3.3. ¿Se configura la causal de conflicto armado interno a partir del supuesto CANI entre el Estado y Los Choneros invocado por el presidente de la República?	38
4.3. Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario.....	47
4.4. Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución	49
5. Control formal de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción	55
5.1. Que se ordenen mediante decreto de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico	56
5.2. Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción	56
6. Control material de las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción	57
6.1. Suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio.....	58
6.2. Suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia	63
6.3. Suspensión del derecho a la libertad de reunión	65
6.4. Requisiciones	67
6.5. Movilización e intervención de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional	68
6.6. Suspensión focalizada del derecho a la libertad de tránsito.....	72
7. Consideraciones finales	74
8. Decisión	78

1. Antecedentes

1. El 3 de octubre de 2024, el presidente de la República, Daniel Noboa Azín, emitió el decreto ejecutivo 410 en el que declaró el estado de excepción, por 60 días, en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena y El Oro, en el Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha y en el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay. El estado de excepción se fundamenta en las causales de grave conmoción interna y conflicto armado interno.

2. Mediante oficio T. 372-SGJ-24-0372 de 3 de octubre de 2024, el presidente de la República puso en conocimiento de la Corte Constitucional la declaratoria de estado de excepción. Además, el 4 de octubre de 2024, entregó lo siguiente:
 - i) El informe CCFFAA-G-E-PM-2024-166-INF, titulado “Informe sobre las consideraciones para declaratoria de estado de excepción” (“**Informe 1**”), emitido por la Dirección de Operaciones del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.
 - ii) El documento titulado “Informe previo de declaratoria del estado de excepción” (“**Informe 2**”), emitido por la Subsecretaría de Seguridad Pública del Ministerio del Interior.
 - iii) El documento titulado “Análisis de pertinencia y viabilidad para una nueva declaratoria de estado de excepción” (“**Informe 3**”), emitido por la Subdirección de Protección y Seguridad Penitenciaria del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (“**SNAI**”).
 - iv) El informe PN-DAI-EII-2024-423-INF, titulado “Análisis de Violencia y Alertas al ECU 911” (“**Informe 4**”), de autoría de la Dirección Nacional de Análisis de la Información de la Policía Nacional.
 - v) El documento titulado “Barrido sobre hechos violentos del 1 al 25 de septiembre de 2024” (“**Informe 5**”), elaborado por la Dirección de Síntesis y Alertas de la Secretaría General de Comunicación de la Presidencia de la República.
 - vi) El informe PN-DAI-EII-2024-412, titulado “Informe técnico de seguridad. Análisis de la dinámica de violencia y delincuencia del Distrito Metropolitano de Quito” (“**Informe 6**”), realizado por la Dirección Nacional de Análisis de la Información de la Policía Nacional.
3. Conforme consta en el acta de sorteo de 3 de octubre de 2024, la sustanciación de la causa le correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín. El 9 de octubre de 2024, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y dispuso al presidente de la República que remita a la Corte la constancia de las notificaciones realizadas a los organismos correspondientes. La información requerida fue enviada el 10 de octubre de 2024.
4. El 24 de octubre de 2024, la Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República presentó un escrito en el que: i) informó a la Corte sobre la reforma realizada al Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado; y, ii) solicitó que la Corte designe un funcionario con el fin de que este reciba el informe “No. CIES-SUG-S-

2024-188-OF de 27 de septiembre de 2024 y sus anexos, calificados como secretos, y que forman parte de la motivación del Decreto Ejecutivo No. 410”. El 5 de noviembre de 2024, la jueza sustanciadora emitió un auto en el que atendió la solicitud realizada por la Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República. Finalmente, el 6 de noviembre de 2024, la Corte recibió:

- i) El Oficio CIES-SUG-S-2024-188-OF de 27 de septiembre de 2024, calificado como secreto.
 - ii) El Anexo denominado “Informe de Inteligencia – 27 de septiembre de 2024 No. CIES-STIE-2024-1709”, calificado como secreto.
 - iii) El Anexo denominado “Informe-CIES-CGJ-016-2024”, calificado como secreto.¹
5. En las fechas 7 de octubre, 7 de noviembre y 11 de noviembre de 2024, esta Corte recibió escritos de *amicus curiae* presentados por: la Fundación de Juristas en Acción y Victoria, la Alianza por los Derechos Humanos del Ecuador y el Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos. En los escritos se evidencia la preocupación de la ciudadanía por la emisión del decreto de estado de excepción vigente y, principalmente, por el empleo de las Fuerzas Armadas.

2. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre la constitucionalidad del decreto ejecutivo 410 que declara el estado de excepción. Esto, conforme lo dispuesto en los artículos 166 y 436 numeral 8 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 numeral 3 literal c) y 119 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

¹ En el presente dictamen se hará referencia al Oficio CIES-SUG-S-2024-188-OF y sus anexos, en conjunto, como **Informe 7**. Dado el carácter de los documentos, calificados como secretos, de conformidad con el Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, estos pudieron ser revisados exclusivamente por los jueces de la Corte Constitucional y por el funcionario que fue específicamente designado para el efecto. Por esta misma razón, el contenido del Informe 7 no será expuesto en el presente dictamen. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que cierta información del Informe 7 ya constaba en el decreto ejecutivo 410, otros informes que fueron enviados a la Corte como anexos al referido decreto y/o en medios de comunicación y otros registros de acceso público. Tal información, que ya consta en otras fuentes, sí será expuesta en el presente dictamen con el fin de que la Corte pueda realizar el análisis correspondiente acerca de la constitucionalidad de la presente declaratoria de estado de excepción y de las medidas extraordinarias ordenadas. Por otro lado, la información a la que este Organismo ha podido acceder porque se encuentra exclusivamente en el Informe 7, no será reproducida en el dictamen.

3. Control formal de la declaratoria de estado de excepción

7. De acuerdo con el artículo 120 de la LOGJCC, la Corte Constitucional debe verificar que la declaratoria de estado de excepción y el decreto ejecutivo que la contiene cumplan con los siguientes requisitos formales: “1. Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca; 2. Justificación de la declaratoria; 3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria; 4. Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso; y, 5. Las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los Tratados Internacionales”.
8. A continuación, se verificará si la declaratoria de estado de excepción contenida en el decreto ejecutivo 410 cumple con los requisitos formales previstos en la LOGJCC.

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

9. En cuanto a la identificación de los hechos, el presidente de la República incluye, directamente en el decreto ejecutivo 410, un recuento de actos de violencia suscitados en septiembre de 2024. Además, se remite a los informes detallados en el párrafo 2 *supra* que, a su vez, también cuentan con hechos adicionales.
10. Por otro lado, en el artículo 1 del decreto ejecutivo 410, el presidente de la República identifica dos causales por las que declara el estado de excepción: grave conmoción interna y conflicto armado interno. Las referidas causales se encuentran expresamente previstas en el artículo 164 de la Constitución.
11. Por lo expuesto, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 120 numeral 1 de la LOGJCC.

3.2. Justificación de la declaratoria

12. En el artículo 1 del decreto ejecutivo 410, el presidente de la República justifica la declaratoria de estado de excepción remitiéndose a la sección considerativa del decreto que, según su criterio, “resalta el incremento de hostilidades, cometimiento de delitos e intensidad de la presencia prolongada de grupos armados organizados” en las provincias y cantones cubiertos por la declaratoria. Además, esta Corte toma en cuenta los informes señalados en el párrafo 2 *supra* en los que varias entidades del Estado que tienen un rol en el ámbito de la seguridad recomiendan la declaratoria de estado de excepción y exponen argumentos encaminados a justificarla.
13. Por lo expuesto, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 120 numeral 2 de la LOGJCC.

3.3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria

14. En cuanto al ámbito territorial, el decreto ejecutivo 410 prevé que el estado de excepción surtirá efectos en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena y El Oro, en el Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha y en el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay. En cuanto al ámbito temporal, el referido decreto establece que el estado de excepción durará 60 días contados a partir de su suscripción. Por tanto, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 120 numeral 3 de la LOGJCC.

3.4. Derechos que sean susceptibles de suspensión o limitación

15. En el decreto ejecutivo 410 se dispone la suspensión de los derechos a la inviolabilidad de domicilio, a la inviolabilidad de correspondencia y a la libertad de reunión. Asimismo, se ordena la “restricción” del derecho a la libertad de tránsito. De acuerdo con la jurisprudencia de este Organismo:

La suspensión de derechos se produce cuando se impide o priva temporalmente el ejercicio de un derecho; en la suspensión se imposibilita el ejercicio de derechos. La limitación de derechos, en cambio, reduce el ejercicio de un derecho, se establecen condiciones para su ejercicio, pero no se impide el ejercicio de derechos. La Constitución, en otros artículos, utiliza la palabra “restringir”, que es una limitación severa al ejercicio de derechos [...]
[L]as medidas que establecen el confinamiento y el toque de queda suspenden [la libertad] de tránsito [...]”.²

16. Para este Organismo es claro que, independientemente del término usado (*i.e.* restricción), el decreto ejecutivo 410, en realidad, suspende el derecho a la libertad de tránsito en 19 cantones y una parroquia específicos, entre las 22h00 y las 05h00, mientras dure el estado de excepción.
17. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 165 de la Constitución, los derechos referidos son susceptibles de suspensión o limitación a través de la declaratoria de estado de excepción. Por tanto, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 120 numeral 4 de la LOGJCC.

3.5. Notificaciones requeridas por la Constitución y tratados internacionales

18. Conforme se indicó en el párrafo 3 *supra*, el presidente de la República envió a esta Corte la constancia de las notificaciones realizadas a la Asamblea Nacional, la

² CCE, dictamen 2-21-EE/21, 28 de abril de 2021, párrs. 70-71. De acuerdo con la referida sentencia, la Constitución le faculta al presidente exclusivamente a limitar o suspender derechos.

Organización de los Estados Americanos y la Organización de las Naciones Unidas. Por tanto, se verifica el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 120 numeral 5 de la LOGJCC.

*

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

4. Control material de la declaratoria de estado de excepción

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

1. Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia; 2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural; 3. Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario; y, 4. Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República.

- 21.** A continuación, se verificará si la declaratoria de estado de excepción contenida en el decreto ejecutivo 410 cumple con los requisitos materiales previstos en la LOGJCC.

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

- 22.** En el dictamen 3-21-EE/21, esta Corte determinó que el requisito concerniente a la real ocurrencia de los hechos alegados “refiere a circunstancias actuales y ciertas. De ninguna manera, implica escenarios probables o futuros”.³ Además, este Organismo ha señalado que, para cumplir este requisito, el presidente de la República “no solo debe afirmar la ocurrencia de los hechos que motivan el estado de excepción, sino que estos deben acreditarse”.⁴ Como parte de ese control, “la Corte Constitucional busca comprobar que los hechos afirmados por la Presidencia de la República se encuentren demostrados de forma suficiente con material probatorio objetivo, útil e idóneo”.⁵ En este sentido, el presidente de la República puede basarse, por ejemplo, en:

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

⁴ CCE, dictamen 9-24-EE/24, 12 de septiembre de 2024, párr. 24.

⁵ CCE, dictamen 8-21-EE/21, 10 de diciembre de 2021, párr. 18.

informes o reportes de las autoridades nacionales competentes en la materia sobre la cual versa el estado de excepción; material documental, audiovisual o informes periciales que evidencien la real ocurrencia de los hechos; informes o reportes de los organismos internacionales especializados en la materia sobre la cual versa el estado de excepción; reportes o noticias objetivas de medios de comunicación; entre otros. También se tendrá por probada la real ocurrencia de los hechos cuando sean notorios o públicamente conocidos.⁶

23. Esta Corte observa que el presidente de la República, en el decreto ejecutivo 410 y en los informes adjuntos, se refiere a hechos violentos específicos que habrían tenido lugar en el país.⁷ Por ejemplo, en el Informe 5 constan “70 noticias expuestas por Canales de Televisión y 102 noticias publicadas en Medios impresos y digitales; mientras que, de medios internacionales se detallan 10 noticias” relacionadas con hechos violentos ocurridos entre el 1 y el 25 de septiembre de 2024. Por otro lado, en el decreto 410 se citan directamente 6 noticias adicionales que corresponden a hechos acontecidos en los últimos días de septiembre. De ahí se verifica que el presidente se refiere a circunstancias actuales y no a escenarios probables o futuros.
24. En cuanto a la certeza de la ocurrencia de los hechos, este Organismo toma en cuenta que el presidente de la República ha recurrido a noticias publicadas en diversos medios de comunicación nacionales e internacionales, hechos públicos y notorios sobre la situación de violencia que atraviesa el país y, principalmente, informes emitidos por instituciones del Estado con competencias específicas en el área de la seguridad (*i.e.* la materia sobre la cual versa el estado de excepción) como el Ministerio del Interior, la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas y el SNAI.
25. En virtud de lo expuesto, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito material previsto en el artículo 121 numeral 1 de la LOGJCC.

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

26. En el artículo 1 del decreto ejecutivo 410, el presidente de la República identifica dos causales de estado de excepción: grave conmoción interna y conflicto armado interno. Sin embargo, antes de analizar si los hechos constitutivos de la declaratoria de estado de excepción configuran, o no, las causales invocadas por el presidente de la República o alguna de ellas, es necesario realizar ciertas puntualizaciones en cuanto al valor que

⁶ *Ibid.*, párr. 20.

⁷ Los hechos y estadísticas son tanto actuales como de meses e incluso años anteriores y habrían tenido lugar tanto en las provincias y el cantón en los que aplica el estado de excepción como en otras circunscripciones. El valor que la Corte le dará a los hechos y estadísticas se explica en la siguiente sección del dictamen.

le dará la Corte a los hechos y estadísticas que ha aportado el presidente de la República.

4.2.1. Sobre el valor de los hechos que ya han sido invocados en estados de excepción anteriores y que exceden el ámbito territorial de la declaratoria

27. Esta Corte observa que, tanto en el decreto ejecutivo 410 como en los informes adjuntos, el presidente de la República incluye múltiples hechos y estadísticas desde enero de 2024.⁸ También incluye hechos y estadísticas concretas correspondientes a años anteriores.⁹ Al respecto, esta Corte estima imperante recordar que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 166 de la Constitución, los estados de excepción tienen vigencia hasta un plazo máximo de sesenta días y se pueden renovar por una única ocasión hasta por treinta días más, sumando noventa días. Si, luego de esos noventa días, un nuevo estado de excepción se fundamenta en los mismos hechos¹⁰ en los que se fundamentó el estado de excepción anterior, ese nuevo estado de excepción no sería otra cosa que una renovación y, según la Constitución, no es posible renovar un estado de excepción más de una vez.
28. En 2024, el presidente de la República ha declarado estados de excepción en múltiples ocasiones con el fin específico de enfrentar la criminalidad en el país. Lo hizo el 8 de enero de 2024 con el decreto ejecutivo 110 por un periodo de 60 días que, posteriormente, fue renovado por 30 días adicionales. De igual forma, el 2 de julio de 2024, con el decreto ejecutivo 318, declaró un nuevo estado de excepción por 60 días que, posteriormente, también fue renovado por 30 días adicionales. Por otro lado, si bien los decretos de estado de excepción 250 de 30 de abril de 2024 y 275 de 22 de mayo de 2024 fueron declarados inconstitucionales en los dictámenes 5-24-EE/24 de 9 de mayo de 2024 y 6-24-EE/24 de 13 de junio de 2024, estuvieron vigentes 9 y 20 días, respectivamente.¹¹

⁸ Por ejemplo, en el Informe 2, constan estadísticas sobre la productividad policial, por provincia, del periodo 8 de enero – 27 de septiembre de 2024. En general, el presidente de la República presenta información a partir de enero de 2024 ya que, a partir de esta fecha, entró en vigencia su primer decreto de estado de excepción e iniciaron las acciones encaminadas a combatir a los grupos delictivos en el marco del supuesto conflicto armado.

⁹ Por ejemplo, en el Informe 2 consta: “Entre los años 2021 y 2023, la Policía Nacional del Ecuador reportó la incautación de más de 632.6 toneladas de cocaína”; “Entre los años 2019 y 2023, el decomiso de armas de fuego en Ecuador aumentó en un 42%”; “La trata de personas y el tráfico de migrantes son delitos que han proliferado en Ecuador [...] En el 2023, Ecuador registró más de 1,200 casos”.

¹⁰ La Corte se refiere a la imposibilidad de acudir a los mismos hechos concretos y no al mismo tipo de hechos.

¹¹ Se toma en cuenta también que, mediante decreto ejecutivo 229 de 19 de abril de 2024, reformado a través del decreto ejecutivo 230 de 20 de abril de 2024, el presidente decretó un estado de excepción por

- 29.** Como se puede observar, 7 de los primeros 9 meses del año han estado cubiertos por estados de excepción específicamente dirigidos a combatir la criminalidad en el país. En este contexto, para justificar las declaratorias de estado de excepción mencionadas y sus renovaciones, el presidente de la República ya se refirió en su momento a los hechos violentos ocurridos en el país hasta agosto de 2024.
- 30.** Por tanto, la Corte no podría tomar en cuenta, para efectos de verificar la configuración de la causal de grave conmoción interna, hechos que ya fueron utilizados por el presidente de la República para justificar estados de excepción anteriores por la misma causal. Hacerlo desnaturalizaría el carácter temporal del estado de excepción previsto en el artículo 166 de la Constitución y constituiría un fraude a la Constitución, que establece una única renovación y un plazo máximo de duración de los estados de excepción. Por lo expuesto, este Organismo tomará en cuenta la información previa a septiembre de 2024 únicamente con el fin de contar con un contexto claro de la situación de violencia que atraviesa el país y su evolución. Por otro lado, para analizar la configuración de la causal de grave conmoción interna se valorará, específicamente, a los hechos y estadísticas que no han sido parte de la justificación de estados de excepción previos.
- 31.** Asimismo, esta Corte nota que el presidente de la República presenta datos recopilados a nivel nacional y que, por tanto, incluye hechos ocurridos en circunscripciones ajenas al alcance territorial del presente estado de excepción.¹² También cita hechos concretos ocurridos en circunscripciones ajenas al ámbito territorial del estado de excepción.¹³ Al respecto, es necesario dejar claro que, cuando el estado de excepción es focalizado, la configuración de la causal de grave conmoción interna debe justificarse con respecto a las circunscripciones específicas en las que aplica el estado de excepción. Por el contrario, cuando el alcance de la declaratoria es en todo el territorio nacional, entonces la configuración de la causal de grave conmoción interna debe justificarse con respecto a todo el país.
- 32.** Por tanto, en el presente caso, para analizar la configuración de la causal de grave conmoción interna se valorará, específicamente, los hechos y estadísticas que corresponden con las circunscripciones en las que aplica el estado de excepción. Los

las causales de grave conmoción interna y calamidad pública ante la crisis eléctrica que atravesaba el país. Mediante dictamen 4-24-EE/24 de 2 de mayo de 2024, la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción, exclusivamente por la causal de grave conmoción interna. Además, la Corte declaró la inconstitucionalidad de la medida relativa a la movilización de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas y la constitucionalidad de la medida que permitía la disposición de fondos públicos para atender la situación que motivó la emisión del decreto de estado de excepción.

¹² Por ejemplo, en el Informe 2 se presentan estadísticas sobre el cometimiento de homicidios y otros delitos graves en todo el territorio nacional (*i.e.* de forma acumulada).

¹³ Por ejemplo, en el decreto ejecutivo 410, el presidente de la República cita el Informe 3 en el que se reporta la muerte del director del Centro de Privación de Libertad Sucumbíos 1.

hechos y estadísticas que superan el alcance territorial del presente estado de excepción se tomarán en cuenta exclusivamente para tener un contexto de la situación de violencia que atraviesa el país y su evolución.

33. Ahora bien, el análisis encaminado a verificar si se ha configurado la causal de conflicto armado interno es distinto. En efecto, para analizar la configuración de esta causal, es necesario tomar en cuenta, en conjunto, todas las hostilidades llevadas a cabo específicamente entre las posibles partes del conflicto. Esto incluye hechos que podrían remontarse a meses e incluso años previos a la emisión del decreto de estado de excepción analizado. Asimismo, si bien es posible que en un momento concreto un conflicto armado no internacional se concentre en determinado territorio, para verificar la configuración de la causal se deben tomar en cuenta todas las hostilidades, independientemente del lugar en que ocurrieron.
34. Teniendo en cuenta las particularidades de la causal de conflicto armado interno y que, hasta el momento, esta Corte no ha verificado la configuración de esta causal, para el análisis del decreto ejecutivo 410 se tomarán en cuenta todos los hechos invocados por el presidente de la República en el referido decreto y en sus informes adjuntos. Esto incluye a los hechos anteriores a septiembre de 2024 que ya han servido de fundamento para otros estados de excepción que la Corte ha declarado constitucionales, pero por otra causal. Asimismo, incluye a los hechos sucedidos en lugares no cubiertos por el ámbito territorial del presente estado de excepción.
35. Sin embargo, esta Corte toma en cuenta el límite previsto en el artículo 166 de la Constitución. Por ello, en caso de que en algún momento la Corte verifique la configuración de la causal de conflicto armado interno y el presidente, posteriormente, busque declarar un nuevo estado de excepción por la misma causal, entonces tendrá que justificar que las hostilidades se han mantenido en el tiempo —acudiendo a hechos temporalmente cercanos a la fecha de la emisión del decreto correspondiente— y que se enfoquen, en ese momento, en el territorio específico en el que es aplicable el estado de excepción.
36. Una vez que se ha aclarado cuál es el valor que la Corte le dará a la información presentada por el presidente de la República, a continuación, se analizará si, en este caso, se configuran las causales de grave conmoción interna y conflicto armado interno. Conforme lo ha indicado la Corte, “de invocarse más de una causal para decretar estado de excepción, cada una deberá contener una justificación autónoma e independiente, sin que ello implique que se ha decretado más de un estado de excepción”.¹⁴

¹⁴ CCE, dictamen 1-24-EE/24, 29 de febrero de 2024, párr. 36.

4.2.2. Grave conmoción interna

37. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, la causal de grave conmoción interna se configura ante la concurrencia de dos requisitos: i) la real ocurrencia de acontecimientos de tal intensidad que atenten gravemente en contra del ejercicio de los derechos constitucionales, la estabilidad institucional, la seguridad y la convivencia normal de la ciudadanía; y que, como consecuencia de estos acontecimientos, ii) se genere una considerable alarma social.¹⁵
38. Acerca del primer requisito, la Corte ha señalado que “la delincuencia común es una situación que afecta a todos los Estados de forma crónica. Sin embargo, existen casos excepcionales donde el desbordamiento de fenómenos delincuenciales, la intensidad de la violencia y la subida exponencial de los índices de criminalidad perturban el orden público de forma crítica”.¹⁶ Asimismo, ha explicado que “la delincuencia no constituye *per se* un acontecimiento reciente [...] pero] en contextos específicos, puede tornarse en un hecho inédito, ya que la intensidad y el grado de violencia sobrepasa los límites de contención por parte de las autoridades y ocasiona graves e impactantes consecuencias sociales que requieren una respuesta urgente y extraordinaria”.¹⁷
39. Para justificar la configuración de esta causal, el presidente de la República se centra en ciertos hechos y análisis que constan en los informes adjuntos. Señala que la población se ha visto impedida de realizar sus actividades y ejercer sus derechos debido a la ocurrencia “diaria y simultánea” de hechos violentos como: el reclutamiento a menores de edad por parte de grupos criminales; la existencia de víctimas entre niños, niñas y adolescentes; el hallazgo de cuerpos o partes mutiladas; la incautación de armamento; el asesinato de funcionarios públicos; y, atentados con aparatos explosivos en lugares de mayor afluencia de personas como supermercados.
40. En particular, el presidente de la República resalta que, en el Informe 2, elaborado por el Ministerio de Gobierno, se exponen datos que sustentan el reclutamiento de menores de edad para actividades ilícitas. Explica que, entre el 8 de enero y el 15 de septiembre de 2024, se ha detenido a un considerable número de personas de entre 12 y 17 años: 281 por tráfico de drogas, 233 por posesión de armas y 230 por robo. En el informe se indica que el 63% de las detenciones se han concentrado en Guayas (27%), Pichincha (14%), El Oro (8%), Los Ríos (7%) y Manabí (7%).

¹⁵ CCE, dictamen 3-19-EE/19, 9 de julio de 2019, párr. 21.

¹⁶ CCE, dictamen 6-21-EE/21, 3 de noviembre de 2021, párr. 29.

¹⁷ CCE, dictamen 8-22-EE/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 36.

41. Además, en el mismo informe se reporta que, entre el 8 de enero hasta el 19 de septiembre de 2024, tuvieron lugar “27 homicidios intencionales de miembros de la Fuerza Pública, de los cuales 26 fueron policías y 1 pertenecía a las Fuerzas Armadas”. De acuerdo con el referido informe, estos datos demuestran “que los grupos delictivos no solo buscan intimidar, sino que están dispuestos a eliminar a aquellos encargados de mantener el orden, lo que eleva la percepción de riesgo para los servidores públicos”.
42. Indica también que en los hechos descritos en el Informe 5, elaborado por la Secretaría General de Comunicación de la Presidencia de la República, se puede observar cómo la criminalidad ha impactado en la vida cotidiana de la población. En concreto, se refiere al cierre de negocios y a la declaratoria de emergencia realizada por el COE cantonal de Playas de la provincia de Guayas debido a la inseguridad.
43. Asimismo, señala que, conforme se explica en el Informe 1, elaborado por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, en 2024 han existido notables incautaciones de drogas y armas, así como la destrucción de pistas clandestinas. Luego de describir enfrentamientos entre grupos del crimen organizado y el Estado, el presidente concluye indicando que los hechos demuestran “cierta intensidad, que atenta contra la estabilidad institucional al enfrentarse estas organizaciones con las fuerzas del orden, y la seguridad del Estado”.
44. Como se puede observar, la fundamentación que el presidente de la República incluye directamente en el decreto ejecutivo 410 corresponde con hechos que abarcan el periodo enero-septiembre de 2024. Tal como se indicó en la sección 4.2.1 *supra*, los hechos y estadísticas que han sido utilizados en estados de excepción anteriores pueden ser considerados únicamente con el fin de tener un contexto sobre la situación de violencia que atraviesa el país. En este sentido, es claro que la fundamentación que se encuentra en la sección destinada para el efecto en el decreto ejecutivo 410 es insuficiente para justificar la configuración de la causal de grave conmoción interna.
45. Sin embargo, este Organismo toma en cuenta que en los informes adjuntos y en la sección de “Fundamentos Fácticos” del decreto ejecutivo 410 sí existe un desglose con hechos específicos de septiembre de 2024 que sí podrían ser directamente tomados en cuenta para analizar la configuración de la causal de grave conmoción interna. En concreto, esta Corte observa que en el Informe 5 y en la sección de “Fundamentos Fácticos” del decreto ejecutivo se detallan, entre otros, los siguientes acontecimientos que tuvieron lugar en septiembre de 2024:

Tabla 1

	Acontecimiento¹⁸	Lugar
1	Hallazgo de un cuerpo decapitado en medio de plantaciones.	El Guabo, provincia de El Oro.
2	Cierre de comercios debido a la inseguridad.	Naranjal, provincia de Guayas.
3	Muerte de un niño por una bala perdida.	Naranjal, provincia de Guayas.
4	Asesinato de tres personas por no pagar vacunas.	Pedro Carbo, provincia de Guayas.
5	Asesinato de dos guías penitenciarios.	Guayaquil, provincia de Guayas.
6	Asesinato de dos personas en una cancha.	Guayaquil, provincia de Guayas.
7	Hallazgo de una cabeza en una parada de buses.	Ventanas, provincia de Los Ríos.
8	Asesinato de tres personas.	Guayaquil, provincia de Guayas.
9	Asesinato de sospechoso de robo por parte de la población.	Quito, provincia de Pichincha.
10	Asesinato de una familia dentro de su hogar.	Guayaquil, provincia de Guayas.
11	Destrucción del techo de la cárcel “La Roca” en un ataque con un dron.	Guayaquil, provincia de Guayas.
12	Hallazgo de restos humanos en una carretera.	El Guabo, provincia de El Oro.
13	Balacera cerca de una cancha con dos muertos y un herido.	Flavio Alfaro, provincia de Manabí.
14	Declaratoria de emergencia por la inseguridad por el COE cantonal.	Playas, provincia de Guayas.
15	Cierre de locales por amenazas de vacunadores.	Guayaquil, provincia de Guayas.
16	Dos sicariatos.	Manta, provincia de Manabí.
17	Asesinato de un funcionario de una Unidad Judicial.	Naranjal, provincia de Guayas.
18	Ataque armado con un muerto y un herido.	Santa Rosa, provincia de El Oro.
19	Asesinato de dos mujeres en un vehículo.	Manta, provincia de Manabí.
20	Hallazgo de un cuerpo cubierto en sábanas.	Guayaquil, provincia de Guayas.
21	Hallazgo de dos personas asesinadas en un terreno baldío.	Portoviejo, provincia de Manabí.
22	Asesinato de la directora encargada de la Penitenciaría del Litoral.	Guayaquil, provincia de Guayas.
23	Robo de más de \$200.000 de una agencia de BanEcuador B.P.	Vinces, provincia de Los Ríos.
24	Asesinato de comerciante.	Manta, provincia de Manabí.
25	Explosión de un coche bomba.	Camilo Ponce Enríquez, provincia de Azuay.
26	Ataque armado (posible sicariato) con un herido en zona de playa.	Salinas, provincia de Santa Elena.
27	Asesinato a dos hombres durante un partido de fútbol.	Santa Elena, provincia de Santa Elena.
28	Ataque armado con dos muertos, un policía y un adolescente, y dos heridos.	Machala, provincia de El Oro.
29	Hallazgo de un cuerpo desmembrado.	Durán, provincia de Guayas.

¹⁸ La descripción de los acontecimientos no corresponde con una calificación realizada por la Corte Constitucional en cuanto a, por ejemplo, tipos penales. Esta se ha adaptado del Informe 5 que, a la vez, se basa en los títulos de noticias publicadas por diversos medios de comunicación.

30	Hallazgo de un cuerpo con signos de tortura tirado en un botadero de basura y de una cabeza en una vía y sicariato en un asadero de pollos.	Machala, provincia de El Oro.
31	Ataque armado durante un partido de fútbol.	Coca, provincia de Orellana.
32	Atentado con bomba molotov con un muerto y un herido.	Huaquillas, provincia de El Oro.
33	Sicariato en contra de dos estudiantes.	Santa Rosa, provincia de El Oro.
34	Asesinato de una persona.	Quito, provincia de Pichincha.
35	Atentados contra locales comerciales.	Guayaquil, provincia de Guayas.
36	Intento de asesinato a una funcionaria del SNAI.	Quito, provincia de Pichincha.
37	Ataque armado a cuatro adolescentes.	Babahoyo y Quevedo, provincia de Los Ríos.
38	Registro de una docena de asesinatos en dos días.	Durán, provincia de Guayas.
39	Asesinato de un estudiante al exterior de un centro educativo.	Guayaquil, provincia de Guayas.
40	Hallazgo de dos cuerpos decapitados en zona costera.	Santa Rosa, provincia de El Oro.
41	Asesinato y quema de tres personas.	Durán, provincia de Guayas.
42	Atentado en peluquería con cinco muertos y dos heridos.	Quito, provincia de Pichincha.
43	Ataque armado con un muerto y cinco heridos.	Quito, provincia de Pichincha.
44	Sicariato a dos personas.	Portoviejo, provincia de Manabí.
45	Atentado contra miembro de la Policía Nacional.	Babahoyo, provincia de Los Ríos.
46	Asesinato de tres personas, incluido un bebé.	Portoviejo, provincia de Manabí.
47	Decomiso por las Fuerzas Armadas de gran cantidad de explosivos utilizados en operaciones de minería ilegal por Los Lobos.	Camilo Ponce Enríquez, provincia de Azuay.
48	Decomiso por la Policía Nacional de fusiles, granadas de mano, dinamita y miles de cartuchos.	Guayaquil, provincia de Guayas.
49	Asesinato de siete personas.	Samborondón, provincia de Guayas.
50	Atentado con explosivo a local comercial.	Machala, provincia de El Oro.

46. Asimismo, esta Corte toma en cuenta que en el Informe 2, elaborado por el Ministerio del Interior, se presentan las estadísticas correspondientes al periodo 1-27 de septiembre de 2024 que se exponen a continuación.

Tabla 2

Provincia	Homicidios Intencionales	Delitos contra la propiedad	Detenidos	GDO desarticulados	Droga incautada (kg)	Armas de fuego incautadas	Municiónes incautadas	Explosivos incautados
Guayas	262	1650	1042	4	5196,69	186	2700	0
Manabí	74	350	366	25	347,96	111	2102	7
El Oro	65	235	375	4	49,56	81	1149	343
Los Ríos	30	262	282	0	608,87	88	392	0

Santa Elena	7	106	87	0	2,92	8	108	0
Orellana	5	35	76	0	1,23	9	0	0
Total	443	2638	2228	33	6207,23	483	6451	350

47. Por otro lado, en cuanto al cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay, el Informe 2 concluye:

En el caso de Camilo Ponce Enríquez, la minería ilegal ha intensificado la violencia y el control territorial por parte de grupos criminales como “Los Lobos”. Estos actores no solo han tomado el control de concesiones mineras mediante extorsiones y violencia, sino que también han facilitado el lavado de dinero a través de la explotación de oro. Las autoridades han intervenido en múltiples ocasiones, decomisando explosivos y desmantelando operaciones ilegales, pero el impacto ambiental y social sigue siendo devastador. La contaminación de ríos y la falta de desarrollo local, en contraste con las grandes ganancias generadas, reflejan la urgencia de reforzar las políticas de seguridad y protección ambiental en esta región.

48. Por su parte, el Informe 6 cuenta con información específica en cuanto a la violencia en el Distrito Metropolitano de Quito. De acuerdo con este informe, entre el 1 y el 27 de septiembre de 2024 se produjeron 22 homicidios intencionales: 9 asesinatos, 1 sicariato y 12 homicidios. Además, tuvieron lugar 2 eventos con múltiples víctimas (7 en total). Los sectores con mayor incidencia de homicidios intencionales son los distritos La Delicia y Eloy Alfaro, en los barrios La Roldós y Solanda. En el mismo periodo se registraron 772 delitos contra la propiedad, la incautación de 67 armas de fuego y 712 detenciones. Además, en el informe se citan 4 casos de connotación: el intento de activar un artefacto explosivo en la bodega de un supermercado, una tentativa de sicariato de una funcionaria del SNAI, el asesinato de dos personas y el asesinato de 5 personas más al interior de un salón de belleza.¹⁹

49. Al analizar la información disponible, específicamente los hechos y estadísticas de septiembre de 2024 y que corresponden con el ámbito territorial de aplicación del estado de excepción, esta Corte concluye que se cumple con el primer requisito. En efecto, se ha demostrado que existen acontecimientos de tal intensidad que atentan gravemente en contra de:

- i) El ejercicio de los derechos constitucionales. Aquello se verifica con las alarmantes cifras en cuanto a homicidios intencionales, delitos contra la propiedad, entre otros.
- ii) La estabilidad institucional. Esto se demuestra, por ejemplo, con los múltiples ataques dirigidos directamente a funcionarios de la Policía Nacional y el SNAI.

¹⁹ La descripción de los acontecimientos no corresponde con una calificación realizada por la Corte Constitucional en cuanto a, por ejemplo, tipos penales. Esta se ha tomado del Informe 6.

- iii) La seguridad. Al respecto, se toma en cuenta la gran cantidad de armas de fuego, municiones y explosivos decomisados; las crecientes capacidades de los grupos delictivos; y, el nivel de violencia en ciertos crímenes (homicidios múltiples, decapitaciones, mutilaciones).
- iv) La convivencia normal de la ciudadanía. En particular, son relevantes los casos que reflejan el cometimiento de delitos contra la vida de las personas en lugares públicos como canchas, comercios y la vía pública. Además, se han evidenciado consecuencias como el cierre de locales comerciales en varias ciudades del país debido a amenazas de vacunadores y la inseguridad en general.
- 50.** En cuanto al segundo requisito, el presidente de la República, en el decreto ejecutivo 410, reitera que los actos violentos han “alterado el normal funcionamiento de las actividades sociales y económicas en múltiples sectores del territorio nacional”. Como ejemplos, cita hechos ocurridos entre el 1 y el 25 de septiembre de 2024 relacionados con atentados en partidos de fútbol, locales comerciales y enfrentamientos en vías transitadas. También hace hincapié en la difusión de noticias sobre los hechos violentos ocurridos en el país tanto en medios nacionales como internacionales. Los hechos difundidos son de tal gravedad que incluyen, por ejemplo, a un atentado con un dron en un centro de privación de la libertad.
- 51.** Además, destaca que en el Informe 2 se identifica y caracteriza a eventos de múltiples homicidios desde enero de 2024. De acuerdo con el referido informe, de 500 homicidios intencionales identificados, 363 corresponden con asesinatos dobles y 96 triples, llegando incluso a eventos con hasta 10 víctimas. Por ello, el presidente concluye que existe, además de brutalidad, “una estrategia operativa que busca causar un impacto psicológico en la sociedad y en las fuerzas del orden”. Asimismo, enfatiza en la gravedad de que, en el mismo periodo, la violencia haya causado 109 víctimas colaterales o indirectas.
- 52.** Debido a la gravedad de los actos violentos que han tenido lugar en el país y su amplia difusión en medios nacionales e internacionales, es previsible que exista una preocupación generalizada en la sociedad. Además, esta Corte toma particularmente en cuenta que múltiples hechos violentos han tenido lugar en espacios públicos, mientras se desarrollaban actividades cotidianas de la población como partidos de fútbol y compras en un supermercado. Por lo expuesto, este Organismo considera que se cumple con el segundo requisito en cuanto se ha generado una considerable alarma social.
- 53.** En virtud de lo expuesto, esta Corte concluye que los hechos alegados configuran la causal de grave conmoción interna.

4.2.3. Conflicto armado interno²⁰

54. El artículo 164 de la Constitución establece que el presidente de la República “podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él en caso de [...] conflicto armado internacional o interno”. Esta Corte ya ha dejado claro que, por “conflicto armado interno”, la Constitución se refiere a lo que la jurisprudencia internacional²¹ y la doctrina²² han llamado “conflicto armado no internacional” (“CANI”).²³ Además, este Organismo ha explicado que los tratados de derecho internacional humanitario, incluyendo las normas aplicables en los CANI como el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949 y su Protocolo Adicional II, son parte del bloque de constitucionalidad.²⁴
55. El artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949 establece que sus disposiciones deben ser aplicadas en todo “conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes”. A partir de la interpretación de este artículo, con una amplia aceptación a nivel mundial, se considera que un CANI tiene lugar cuando existe “violencia armada prolongada

²⁰ Esta Corte ya ha explicado la diferencia entre un CANI como cuestión fáctica y un conflicto armado interno como causal de estado de excepción. En este sentido, la Corte ha explicado que, ante la existencia de un CANI, en los hechos, su tratamiento con las medidas propias de esa situación le corresponde al presidente de la República. La Corte, por su parte, centra su análisis sobre la configuración de la causal de conflicto armado interno exclusivamente a partir de la información entregada por el presidente de la República y, por tanto, no se toman en cuenta necesariamente todos los hechos que correspondan con la realidad del país. Si bien en el presente dictamen se emplea la palabra “calificación”, debe tomarse en cuenta que la Corte valora exclusivamente aquello que ha sido alegado por el presidente de la República. Ver, CCE, dictamen 2-24-EE/24, 21 de marzo de 2024, §5.2.2.4.

²¹ Ver, por ejemplo, Corte Penal Internacional, *Situation in the Democratic Republic of the Congo in the case of The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*, ICC-01/04-01/06, *Judgment pursuant to Article 74 of the Statute*, 14 de marzo de 2012.

²² Ver, por ejemplo, Nils Melzer, *Derecho Internacional Humanitario: Una Introducción Integral*, Ginebra: CICR, 2019.

En la presente sección se citarán, entre otras, fuentes doctrinarias y similares. Si bien la doctrina es útil para ilustrar y reforzar criterios de la Corte que serán expuestos en el dictamen, se aclara que esta no es una fuente de derecho que sea obligatoria o vinculante para este Organismo.

²³ CCE, dictamen 2-24-EE/24, 21 de marzo de 2024, párr. 51. Como ya ha indicado la Corte, “esta precisión es necesaria debido a que un CANI no necesariamente se limita al interior del territorio de un único Estado, sino que, sin perder su carácter de CANI, puede extenderse al territorio de otros Estados a través de *spillovers*. Un *spillover* tiene lugar cuando las hostilidades en el marco de un CANI dejan de desarrollarse exclusivamente en el territorio de un único Estado y se desbordan hacia otro u otros Estados con los que regularmente se mantienen fronteras terrestres o marítimas. Esto, siempre y cuando no intervengan las fuerzas armadas de otro u otros Estados”.

²⁴ Acerca de la incorporación de los Convenios de Ginebra de 1949 y su Protocolo Adicional II al bloque de constitucionalidad, Ver, CCE, dictamen 2-24-EE/24, 21 de marzo de 2024, §5.2.2.1.

En cuanto a la ampliación del criterio, en general, a los tratados de derecho internacional humanitario, Ver, CCE, dictamen 5-24-EE/24, 9 de mayo de 2024, párr. 26.

Sobre la incorporación específica de los tratados internacionales aplicables en conflictos armados internacionales, Ver, CCE, dictamen 6-24-EE/24, 13 de junio de 2024, párr. 32.

entre autoridades gubernamentales y grupos armados organizados o entre esos grupos en el territorio de un Estado”.²⁵

56. Esta Corte, basada en la jurisprudencia de tribunales internacionales, ya ha señalado que la existencia de un CANI implica la concurrencia de dos requisitos: organización del o los grupos armados e intensidad de las hostilidades.²⁶ Asimismo, esta Corte ya ha sostenido que, para verificar el cumplimiento de estos requisitos, es útil acudir a los indicios propuestos por tribunales internacionales.²⁷ Sin embargo, es necesario enfatizar en el hecho de que tales indicios no son taxativos ya que, sin duda, podrían existir otros indicios relevantes que sean útiles para la calificación de un CANI. De igual forma, los indicios no son una especie de *checklist* ya que no se espera que en un CANI necesariamente concurren todos los indicios previstos. El análisis en cuanto a la calificación, o no, de un CANI debe realizarse caso a caso y la respuesta final responderá a la conclusión de un examen integral de todos los indicios cumplidos y no cumplidos en el caso concreto.
57. En cuanto a los indicios para determinar si un grupo armado cumple con el parámetro de organización, la Corte, basada en decisiones de tribunales internacionales, ha propuesto los siguientes: la existencia de una estructura de mando; la capacidad de llevar a cabo operaciones militares organizadas; la capacidad logística; la capacidad de relacionarse con la implementación de las obligaciones del derecho internacional humanitario; la capacidad de hablar con una voz unificada; la existencia de una estructura de mando oficial; el establecimiento de cuarteles generales; el uso de uniformes; la distribución de roles y responsabilidades de diferentes entidades; los modos de comunicación utilizados; el entrenamiento militar a los miembros del grupo; la capacidad de entablar negociaciones con terceros; la exigencia de permisos para cruzar puestos de control; la capacidad para operar dentro de zonas designadas; el control de territorio; la capacidad de adquirir, transportar y distribuir armas; la

²⁵ Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, *The Prosecutor v. Duško Tadić a/k/a “DULE”*, IT-94-1-A, *Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction*, 2 de octubre de 1995, párr. 70.

²⁶ CCE, dictamen 2-24-EE/24, 21 de marzo de 2024, párr. 66. Ver, por ejemplo: Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, *Prosecutor v Haradinaj, Balaj and Brahimaj*, IT-04-84-T, *Judgment*, 3 de abril de 2018, párr. 38; Tribunal Penal Internacional para Ruanda, *Prosecutor v Jean-Paul Akayesu*, ICTR-96-4-T, *Judgment*, 2 de septiembre de 1998, párr. 620; Tribunal Especial para Sierra Leona, *Prosecutor v Brima, Kamara and Kanu*, SCSL-04-16-T, *Judgment*, 20 de junio de 2007, párr. 244; Corte Penal Internacional, *Prosecutor v Thomas Lubanga Dyilo*, ICC-01/04-01/06, *Decision on the Confirmation of Charges*, 29 de enero de 2007, párr. 233.

²⁷ CCE, dictamen 2-24-EE/24, 21 de marzo de 2024, párr. 66.

capacidad de reclutar nuevos miembros; el nivel de coordinación de acciones; la existencia de normas internas; la existencia de procesos disciplinarios; entre otros.²⁸

58. En cuanto a los indicios para determinar si un grupo armado cumple con el parámetro de intensidad, la Corte, basada en decisiones de tribunales internacionales, ha propuesto los siguientes: el número de incidentes y el nivel, extensión y duración de la violencia; la extensión geográfica de la violencia; las muertes, lesiones y daños causados por la violencia; la movilización de personas y distribución de armas; el tipo de armas utilizadas por las partes; la celebración de acuerdos de alto al fuego y de paz; la participación de terceros como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas u otros; el enjuiciamiento de delitos aplicables exclusivamente en conflictos armados; el otorgamiento de amnistías; las derogaciones de tratados de derechos humanos; la emisión de decretos de estados de excepción; el uso de fuerzas armadas en lugar de la policía; entre otros.²⁹
59. Este Organismo también ha realizado puntualizaciones importantes acerca de la forma en que se debe realizar la calificación de un CANI. Al respecto, la Corte ha sostenido que la verificación del cumplimiento del requisito de organización debe realizarse frente a cada grupo armado y, por tanto, no es posible acumular las características de organización de dos o más grupos armados con el fin de concluir que se cumple con este requisito.³⁰
60. Por su parte, para la verificación del cumplimiento del requisito de intensidad, es necesario tomar en cuenta la suma de las hostilidades entre las partes de cada posible CANI. Al respecto, este Organismo ha indicado que, en principio, no es posible

²⁸ CCE, dictamen 2-24-EE/24, 21 de marzo de 2024, párr. 68. Acerca de la aplicación de algunos de los indicios propuestos, Ver, por ejemplo, Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, *Prosecutor v Boškoski and Tarčulovski*, IT-04-82-T, *Judgment*, 10 de julio de 2008; *Prosecutor v Đorđević*, IT-05-87/1-T, *Judgment*, 23 de febrero de 2011; *Prosecutor v Milošević* IT-02-54-T, *Decision on Motion for Judgment of Acquittal*, 16 de junio de 2004; *Prosecutor v Limaj, Bala and Musliu*, IT-03-66-T, *Judgment*, 30 de noviembre de 2005; *Prosecutor v Haradinaj, Balaj and Brahimaj*, IT-04-84-T, *Judgment*, 3 de abril de 2018; Corte Penal Internacional, *Prosecutor v Katanga and Chui*, ICC-01/04-01/07, *Decision on the Confirmation of Charges*, 30 de septiembre de 2008.

²⁹ CCE, dictamen 2-24-EE/24, 21 de marzo de 2024, párr. 69. Acerca de la aplicación de algunos de los indicios propuestos, Ver, por ejemplo, Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, *Prosecutor v Delalić, Mucić, Delić and Landžo*, IT-96-21-T, *Judgment*, 16 de noviembre de 1998; *Prosecutor v Boškoski and Tarčulovski*, IT-04-82-T, *Judgment*, 10 de julio de 2008; *Prosecutor v Đorđević*, IT-05-87/1-T, *Judgment*, 23 de febrero de 2011; *Prosecutor v Milošević*, IT-02-54-T, *Decision on Motion for Judgment of Acquittal*, 16 de junio de 2004; *Prosecutor v Limaj, Bala and Musliu*, IT-03-66-T, *Judgment*, 30 de noviembre de 2005; *Prosecutor v Haradinaj, Balaj and Brahimaj*, IT-04-84-T, *Judgment*, 3 de abril de 2018; Corte Penal Internacional, *Prosecutor v Katanga and Chui*, ICC-01/04-01/07, *Decision on the Confirmation of Charges*, 30 de septiembre de 2008.

³⁰ CCE, dictamen 2-24-EE/24, 21 de marzo de 2024, párr. 70.

acumular los actos cometidos por dos o más grupos armados organizados salvo que estos actúen como una coalición y, por tanto, unan esfuerzos para combatir al mismo adversario de forma coordinada y sostenida.³¹ Además, la Corte ha aclarado que los actos que deben tomarse en cuenta al momento de analizar el requisito de intensidad son aquellos que están directamente relacionados con el conflicto en cuestión.³²

- 61.** Cuando se verifica el cumplimiento de los requisitos de intensidad y organización, a partir de la constatación de algunos de los indicios antes referidos en el marco de un análisis integral de cada caso concreto, entonces se puede concluir que tiene lugar un CANI de baja intensidad. En este tipo de conflicto, en lo principal, todas las partes deben observar el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949 y el derecho internacional humanitario consuetudinario. Ahora bien, cuando (i) las fuerzas armadas del Estado son una parte del conflicto y (ii) el grupo armado organizado ejerce control territorial, entonces tiene lugar un CANI de alta intensidad.³³ Lo que caracteriza a este tipo de conflicto armado es que, además de las normas aplicables en los CANI de baja intensidad, en ellos también es aplicable el Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949.
- 62.** En este caso, conforme se desprende del Informe 1 de autoría del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, se verifica que el presidente de la República ha invocado la causal de conflicto armado interno por la supuesta existencia de dos CANI específicos: uno entre el Estado y Los Lobos y otro entre el Estado y Los Choneros. Por “Estado”, como posible parte de los referidos CANI, esta Corte se refiere específicamente a las entidades encargadas del control de la seguridad en el país. Entonces, de acuerdo con el presidente, los dos CANI que tendrían lugar en la actualidad involucran a grupos del crimen organizado como posibles partes de los conflictos. Además, los CANI serían de alta intensidad en cuanto el presidente alega un supuesto control territorial por parte de los grupos criminales.
- 63.** Esta Corte reconoce que esta es la primera ocasión en que, en el marco de un decreto de estado de excepción, el presidente de la República ha presentado un informe que cuenta con un análisis claro e individualizado en cuanto a la posible organización de cada grupo que estaría participando en los posibles CANI. En efecto, el Informe 1, elaborado por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, describe de forma individualizada los indicios que probarían que tanto Los Lobos como Los Choneros son grupos armados organizados. Esto permite que la Corte, por primera vez, pueda verificar si se configuran los supuestos de la causal de conflicto armado interno con base en características concretas de cada grupo armado que sería parte de los

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

³³ Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949, artículo 1.

conflictos. El examen más profundo de la Corte en cuanto al análisis de la causal de conflicto armado interno en este dictamen responde precisamente a este factor.

64. En este contexto, a continuación, se realiza el examen tendiente a verificar si se ha justificado la configuración de uno o más de los CANI invocados por el presidente de la República y si, por tanto, se configura la causal de conflicto armado interno.

4.2.3.1. Consideraciones de la Corte sobre la posibilidad de que grupos criminales sean parte de un CANI

65. El presidente de la República ha reconocido en múltiples decretos que los CANI que, según su criterio, enfrenta Ecuador no son conflictos armados “convencionales”. En efecto, se ha referido a ellos como conflictos armados “modernos” en los que las amenazas de seguridad son “distintas a las vividas hace 20, 100 o 200 años”.³⁴ Según su criterio, los conflictos armados modernos “se pelean en condiciones asimétricas. Son librados contra individuos que, mediante actos deplorables, se camuflan y escudan entre la población civil”.³⁵ En el mismo sentido, ha afirmado que “carentes de motivación política, religiosa u étnica, los conflictos modernos se libran y ejecutan por individuos, colectivos u organizaciones escondidas y camufladas entre la población civil” y que tales conflictos “son dinámicos, cambiantes y con alianzas mutables”.³⁶
66. El presidente de la República considera que Ecuador se encuentra “ante una situación nueva en el país [y que] un conflicto armado interno no puede ser concebido restrictivamente en base a la conceptualización de 1949 y jurisprudencia de otros países, [sino] en particularidades que caracterizan la situación actual propia del país”.³⁷ En concreto, el presidente ha resaltado que la Corte Constitucional en dictámenes anteriores ha citado casos de, entre otros, el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia y considera que esa jurisprudencia “no puede ser aplicada de manera estricta para el país”.³⁸ También ha afirmado que las calificaciones de CANI que él ha realizado han evolucionado “de forma dinámica al concepto de conflicto armado interno, conforme los grupos armados organizados a los cuales se enfrenta el Gobierno”.³⁹
67. En el decreto ejecutivo 410, el presidente de la República nuevamente se refiere a las particularidades que tendrían los CANI que enfrenta el Estado. Al respecto, indica:

³⁴ Decreto ejecutivo 275, 22 de mayo de 2024, p. 6.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*, p. 11.

³⁷ Decreto ejecutivo 318, 2 de julio de 2024, p. 23.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*, p. 25.

Que adicionalmente respecto a los indicios desarrollados por la Corte, para los parámetros de un CANI, no podrían considerarse como un listado rígido a cumplir expresamente, ya que la jurisprudencia internacional que ha servido de base para el establecimiento ha señalado que algunos de estos indicios permiten demostrar la existencia de organización en el grupo armado, considerando la realidad del país, puesto que ha ido evolucionando de forma dinámica el concepto de conflicto armado interno, conforme los grupos armados organizados a los cuales se enfrenta el Gobierno.

68. Esta Corte observa que, por “conflicto armado moderno”, el presidente se refiere a las situaciones de violencia generadas por grupos del crimen organizado del país. Estos grupos no tienen aspiraciones políticas directas y, más bien, encajan en la definición del artículo 2(a) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional:

Por “grupo delictivo organizado” se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.

69. En cuanto a la posibilidad de que un grupo criminal sea parte de un CANI, esta Corte ha sido clara al sostener que “para la calificación de un CANI, es irrelevante la naturaleza y los objetivos del grupo armado organizado”.⁴⁰ Para llegar a esta conclusión, este Organismo ha recurrido a criterios de tribunales internacionales según los cuales “la determinación de la existencia de un conflicto armado se basa solamente en dos criterios: la intensidad del conflicto y la organización de las partes, el propósito de las fuerzas armadas para participar en los actos de violencia o alcanzar otros objetivos es, por tanto, irrelevante”.⁴¹

70. De hecho, contemplando la posibilidad de que grupos del crimen organizado sean partes de un CANI, la Corte Constitucional ha sido específica al señalar que “el hecho de que un grupo armado no tenga aspiraciones políticas o que su actividad se centre en el narcotráfico u otras actividades delictivas no impide que pueda ser una parte del conflicto en el marco de un CANI”.⁴² La interpretación de la Corte es concordante con lo expresado en el informe de la XXXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja:

Según el DIH, la motivación de los grupos organizados en una situación de violencia armada no es un criterio para determinar la existencia de un conflicto armado. En primer lugar, incluir ese criterio significaría abrir la puerta a una cantidad de razones basadas en

⁴⁰ CCE, dictamen 2-24-EE/24, 21 de marzo de 2024, párr. 67.

⁴¹ Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, *Prosecutor v Limaj, Bala and Musliu*, IT-03-66-T, *Judgment*, 30 de noviembre de 2005, párr. 170.

⁴² CCE, dictamen 2-24-EE/24, 21 de marzo de 2024, párr. 67.

motivaciones posiblemente numerosas. En segundo lugar, el objetivo político es un criterio difícil de aplicar en muchos casos, ya que, en la práctica, las motivaciones reales de los grupos armados no siempre son fácilmente discernibles; y lo que vale como objetivo político sería materia de controversia. Por último, no siempre es clara la distinción entre organizaciones políticas y criminales, pues no es excepcional que las organizaciones que luchan por fines políticos realicen al mismo tiempo actividades criminales, y viceversa.⁴³

71. Ahora bien, esta Corte toma en cuenta que, si bien es posible, la calificación de un CANI que involucre a grupos criminales —como los que tienen presencia en Ecuador y cuyas características han identificado el propio presidente de la República y las Fuerzas Armadas— conlleva una serie de complicaciones que responden a la naturaleza⁴⁴ de este tipo de grupos.
72. A continuación, se presentan algunas de las características de este tipo de escenario de violencia que deben ser tomadas en cuenta tanto por el presidente de la República, al momento de justificar la configuración de la causal de estado de excepción de conflicto armado interno, como por la Corte Constitucional, al momento de realizar su control de constitucionalidad de la referida causal.
73. El primer punto está ligado a la posibilidad de que grupos criminales puedan contar con una estructura de mando que permita considerarlos como grupos armados organizados. Si bien no es necesario que el grupo armado cuente con el mismo tipo o nivel de organización que las fuerzas armadas de un Estado,⁴⁵ su organización sí le debe permitir llevar a cabo operaciones militares sostenidas en el tiempo y cumplir e implementar las obligaciones del derecho internacional humanitario.
74. Como se desprende de la argumentación del presidente de la República y las Fuerzas Armadas,⁴⁶ los grupos criminales suelen carecer de un orden jerárquico claro y regularmente se organizan en estructuras horizontales en las que existe amplia

⁴³ Comité Internacional de la Cruz Roja, *El derecho internacional humanitario y los desafíos de los conflictos armados contemporáneos*, XXXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2011, p. 13. <https://www.icrc.org/sites/default/files/external/doc/es/assets/files/red-cross-crescent-movement/31st-international-conference/31-int-conference-ihl-challenges-report-11-5-1-2-es.pdf>

⁴⁴ La doctrina se ha pronunciado en la misma línea. A pesar de que el análisis para la calificación de un CANI y, específicamente, para determinar si un grupo armado cumple con el requisito de organización, “depende de criterios objetivos con el fin de evitar la aplicación de elementos subjetivos como la motivación del grupo, el derecho no es totalmente ‘ciego’ al respecto”. Pierre Hauck and Sven Peterke, *Organized crime and gang violence in national and international law*, *International Review of the Red Cross*, 92 (878), 2010, p. 433. <https://international-review.icrc.org/sites/default/files/irrc-878-hauck-peterke.pdf>

⁴⁵ Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, *Prosecutor v. Naser Orić*, IT-03-68-T, Judgment, 30 de junio de 2006, párr. 254; y, *Prosecutor v. Boškoski and Tarčulovski*, IT-04-82-T, Trial Judgment, 10 de julio de 2008, párr. 197.

⁴⁶ Informe 1 adjunto al decreto ejecutivo 410.

independencia para operar entre cada facción o célula.⁴⁷ El presidente y las Fuerzas Armadas también han identificado que estos grupos suelen mantener tanto estructuras como alianzas dinámicas que, dependiendo de los intereses de cada facción o célula, pueden variar constantemente.⁴⁸ En efecto, como lo han señalado el presidente y las Fuerzas Armadas, la estructura de los grupos criminales comúnmente responde a una lógica económica⁴⁹ enfocada en actividades delictivas como el tráfico de drogas, el tráfico de armas, la extorsión, el secuestro, entre otras.⁵⁰ Cuando los intereses no se alinean en esa lógica económica, surgen luchas internas por el poder y las estructuras y alianzas se rompen con facilidad.⁵¹

- 75.** De hecho, el presidente de la República ha sostenido que los grupos criminales del país tienen una estructura

inestable debido principalmente a la falta de liderazgo producido por las detenciones o fugas de sus principales cabecillas y que esto tendría como consecuencia la aparición de mandos medios que buscan alcanzar el control integral mediante la conformación de nuevos grupos para actuar solos o alcanzar acuerdos y alianzas que permitan sostener su organización delictiva.⁵²

- 76.** Todo lo expuesto denota la volatilidad de los grupos criminales y la amplia independencia entre las facciones de cada grupo. Por las características expuestas de la estructura de los grupos criminales, si bien es posible, es poco verosímil que un grupo de este tipo pueda sostener operaciones militares en el tiempo.

⁴⁷ Al respecto, la doctrina ha identificado que este tipo de grupos “se parecen más a células semiautónomas, estructuradas horizontalmente y poco asociadas, que a organizaciones verticales y jerárquicas capaces de controlar todos los aspectos de la violencia llevada a cabo en su nombre”. Emily Crawford, *Identifying the Enemy: Civilian Participation in Armed Conflict*, Oxford University Press, 2015, p. 184. Ver, June Beittel, *Mexico’s Drug Trafficking Organizations: Source and Scope of the Rising Violence*, Congressional Research Service Report for Congress, 2012. [https://www.justice.gov/file/267651/dl?inline=](https://www.justice.gov/file/267651/dl?inline=;); June Beittel, *Mexico: Organized Crime and Drug Trafficking Organizations*, Congressional Research Service Report for Congress, 2022. <https://sgp.fas.org/crs/row/R41576.pdf>; y, Phil Williams, *The Terrorism Debate over Mexican Drug Trafficking Violence, Terrorism & Pol Violence*, 24 (2), 2012. <https://doi.org/10.1080/09546553.2011.653019>

⁴⁸ Informe 1 adjunto al decreto ejecutivo 410. Ver también, decreto ejecutivo 275, 22 de mayo de 2024, p. 11.

⁴⁹ La doctrina se ha pronunciado en la misma línea. Ver, Benjamin Lessing, *Making Peace in Drug Wars*, Cambridge University Press, Cambridge, 2018, §1.2.2.

⁵⁰ Informe 1 adjunto al decreto ejecutivo 410.

⁵¹ De hecho, aquello sucedió con los grupos criminales con los que, de acuerdo con el presidente de la República, existirían CANI. En efecto, el grupo criminal de Los Lobos se creó a partir de la fragmentación de Los Choneros. “Al reconocer la posición de debilidad de los Choneros, varias pandillas y facciones que se habían declararon aliadas del grupo mayor cambiaron de bando y crearon una nueva alianza para combatir a la debilitada megapandilla. Entre estos grupos de menor tamaño se cuentan los Lobos, los Chone Killers y los Tiguerones”. InSight Crime, *Los Lobos*, 2022. <https://insightcrime.org/es/noticias-crimen-organizado-ecuador/lobos/>

⁵² CCE, dictamen 2-24-EE/24, 21 de marzo de 2024, párr. 96.

77. Además, la naturaleza misma de las estructuras de los grupos criminales no facilita la existencia de cadenas de mando claras y mecanismos disciplinarios que puedan asegurar el cumplimiento de las obligaciones del derecho internacional humanitario por parte de los miembros del grupo en todos sus niveles. Las estructuras ampliamente horizontales e independientes entre sí dificultan que posibles violaciones del derecho internacional humanitario sean prevenidas y, principalmente, castigadas. También debe tomarse en cuenta que las actividades que normalmente realizan estos grupos y a partir de las cuales se financian (incluyendo, como lo han identificado el presidente y las Fuerzas Armadas, la extorsión, el sicariato y el secuestro⁵³) están dirigidas en contra de la población civil y, en el marco de un CANI, estarían prohibidas. Ante ello, no es probable que un grupo criminal cuyo *modus operandi* se centre en las referidas actividades tenga la capacidad de abandonarlas y, más aún, castigar a todos sus miembros que las cometan.
78. En fin, si bien no es imposible, sí es inverosímil que grupos del crimen organizado tengan capacidad de relacionarse con la implementación de las obligaciones del derecho internacional humanitario.⁵⁴
79. Otro factor importante responde a la lógica de operación de los grupos criminales y la intención de sus miembros de no ser identificados. Como el presidente de la República y las Fuerzas Armadas lo han anticipado, los miembros de estos grupos suelen tratar de esconderse y ser confundidos entre el resto de la población civil.⁵⁵ Esta característica responde a la común intención de los miembros de grupos del crimen organizado de que el Estado no los identifique y, consecuentemente, no los persiga por los delitos que podrían haber cometido.
80. Esto tiene diversas implicaciones en la calificación de un posible CANI. Primero, la falta de identificación clara de los miembros del grupo podría considerarse como un indicio en contra de su organización. Por otro lado, esta característica dificulta en gran medida que el Estado pueda atribuir cada enfrentamiento a un grupo específico con el fin de justificar el cumplimiento del requisito de intensidad de las hostilidades. Aquello es más notorio en contextos como el ecuatoriano en el que existen múltiples grupos

⁵³ Informe 1 adjunto al decreto ejecutivo 410.

⁵⁴ La doctrina se ha pronunciado en la misma línea. Ver, Pablo Kalmanovitz, Can criminal organizations be non-State parties to armed conflict?, *International Review of the Red Cross*, 105 (923), 2023, p. 630. <https://international-review.icrc.org/sites/default/files/reviews-pdf/2023-06/can-criminal-organizations-be-non-state-parties-to-armed-conflict-923.pdf>.

⁵⁵ Informe 1 adjunto al decreto ejecutivo 410. Ver, decreto ejecutivo 275, 22 de mayo de 2024, p. 6.

del crimen organizado realizando actividades similares paralelamente y, en ocasiones, colaborando entre sí.⁵⁶

- 81.** Otro punto relevante que debe tomarse en cuenta es que los grupos criminales, desde la misma lógica de la economía criminal, no suelen entrar en enfrentamientos directos y abiertos con la fuerza pública como regla general.⁵⁷ Este tipo de grupos no suelen tener interés en enfrentar al gobierno⁵⁸ y “en términos generales, estos grupos prefieren trabajar de manera clandestina y evitar enfrentamientos directos con las fuerzas estatales”.⁵⁹ Los actos de los grupos criminales suelen ser, más bien, selectivos y aislados con el fin de evitar entrar en confrontación directa y abierta con la Policía Nacional o las Fuerzas Armadas. Como lo han identificado el presidente de la República y las Fuerzas Armadas, este tipo de grupos, ante la presencia de la fuerza pública, suelen huir y no defender su posición.⁶⁰ De hecho, lo que buscan los grupos criminales es infiltrarse en las entidades del Estado⁶¹ para lograr una especie de convivencia.

⁵⁶ Las dificultades al momento de atribuir hechos violentos en este tipo de escenario ya se ha observado en casos similares. Por ejemplo, “The Rule of Law in Armed Conflict Project” de la Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights clasificó, durante un tiempo, tres conflictos armados que involucraban grupos criminales en México: i) entre el Estado y el Cartel Jalisco Nueva Generación; ii) entre el Estado y el Cartel de Sinaloa; y, iii) entre el Cartel Jalisco Nueva Generación y el Cartel de Sinaloa. Sin embargo, desclasificó a tales conflictos precisamente por la dificultad al momento de “atribuir actos de violencia a carteles de la droga específicos”. Ver, The Rule of Law in Armed Conflict Project, Mexico: Declassification of the Three Armed Conflicts Involving Drug Cartels on RULAC, 2022. <https://www.rulac.org/news/mexico-declassification-of-the-three-armed-conflicts-involving-drug-cartels>

⁵⁷ La doctrina se ha pronunciado en la misma línea. Ver, Benjamin Lessing, Logics of Violence in Criminal War, *Journal of Conflict Resolution*, 59 (8), 2015, p. 1488. <https://doi.org/10.1177/0022002715587100>

⁵⁸ La doctrina se ha pronunciado en la misma línea. Ver, Pierre Hauck and Sven Peterke, Organized crime and gang violence in national and international law, *International Review of the Red Cross*, 92 (878), 2010, p. 433. <https://international-review.icrc.org/sites/default/files/irrc-878-hauck-peterke.pdf>.

⁵⁹ Chiara Redaelli, La guerra contra las drogas: desafíos para el derecho internacional humanitario, *Anuario Iberoamericano sobre Derecho Internacional Humanitario*, (2), 2021. https://www.unisabana.edu.co/programas/unidades-academicas/facultad-de-derecho-y-ciencias-politicas/anuariodih/articulos/articulos-volumen-2/la-guerra-contra-las-drogas-desafios-para-el-derecho-internacional-humanitario/?L=0#_ftnref89

⁶⁰ Informe 1 adjunto al decreto ejecutivo 410.

⁶¹ La doctrina se ha pronunciado en la misma línea. “El crimen organizado transnacional puede socavar a los gobiernos de diversas maneras, desde el fomento de la corrupción hasta la infiltración criminal de las estructuras estatales. En todos los casos, las estrategias del crimen organizado transnacional afectan no sólo la fortaleza del Estado, sino también la relación crítica y a menudo controvertida entre el Estado y la sociedad; en los Estados frágiles y afectados por conflictos, esto plantea una amenaza real a las perspectivas a largo plazo de un desarrollo pacífico. Los delincuentes motivados por el lucro suelen actuar con ingenio y rapidez, aprovechando cualquier oportunidad para alcanzar sus objetivos. Explotar las divisiones sociales y establecer relaciones con actores hostiles al Estado puede ser un cálculo comercial racional. De manera similar, los traficantes tratarán de aprovechar las oportunidades en las que las estructuras y los actores estatales pueden ser fácilmente cooptados para obtener ganancias financieras, que es a menudo donde el estado de derecho es más débil y los ciudadanos no pueden exigir cuentas a su gobierno”. Rachel Locke,

82. Ante ello, surgen complicaciones al momento de registrar enfrentamientos armados directos entre los grupos y el Estado que después sirvan para analizar el cumplimiento de indicios del requisito de intensidad como el número de incidentes y el nivel, extensión y duración de la violencia; la extensión geográfica de la violencia; y las muertes, lesiones y daños causados por la violencia. Como ya lo ha señalado esta Corte, los actos que deben tomarse en cuenta al momento de analizar el requisito de intensidad son aquellos que están directamente relacionados con el conflicto en cuestión.⁶²
83. En resumen, esta Corte concluye: i) que no existe un requisito subjetivo (*i.e.* respecto al fin que deban perseguir los grupos) para la calificación de un CANI y, por tanto, es posible que grupos del crimen organizado, sin motivaciones políticas, sean partes de un conflicto armado; ii) que el examen de configuración de la causal de conflicto armado interno debe realizarse bajo los estándares vigentes del derecho internacional humanitario; y, iii) que la configuración de un CANI que tiene a un grupo del crimen organizado como parte supone dificultades debido a la naturaleza de estos grupos, por lo que el análisis debe ser profundo y realizarse caso a caso. Por tanto, a continuación, se analiza si los CANI específicos que ha identificado el presidente de la República cumplen los requisitos de intensidad y organización para que se configure la causal de conflicto armado interno.

4.2.3.2. ¿Se configura la causal de conflicto armado interno a partir del supuesto CANI entre el Estado y Los Lobos invocado por el presidente de la República?

Argumentos del presidente de la República

84. Para justificar el cumplimiento de los requisitos de organización e intensidad, el presidente de la República se remite al Informe 1, elaborado por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, en el que se exponen los argumentos presentados a continuación.

Organized Crime, Conflict, and Fragility: A New Approach, International Peace Institute, 2012, p. 2. https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/epub_organized_crime_conflict_fragility.pdf

⁶² CCE, dictamen 2-24-EE/24, 21 de marzo de 2024, párr. La doctrina se ha pronunciado en la misma línea. Sobre los retos que supone diferenciar los actos que son relevantes para la calificación de un CANI de los que no lo son, Ver, Juan Francisco Padin, Opening Pandora's box: The case of Mexico and the threshold of non-international armed conflicts, International Review of the Red Cross, 105 (923), 2023. <https://international-review.icrc.org/sites/default/files/reviews-pdf/2023-06/opening-pandoras-box-the-case-of-mexico-923.pdf>

- 85.** De acuerdo con las Fuerzas Armadas, Los Lobos actualmente tienen injerencia en 17 de las 24 provincias del país. Indican que, de forma previa a la declaratoria de CANI, Los Lobos controlaban algunos de los centros de privación de libertad más importantes del país y operaban desde su interior. Afirman que, actualmente, el grupo es el de mayor injerencia criminal del país y el más numeroso al contar con más de 10.000 miembros.
- 86.** Además, las Fuerzas Armadas afirman que se trata de un CANI no convencional y que, por tanto, el grupo usa, como forma de identificación, distintivos como tatuajes, lenguaje característico, señas con las manos, cortes de cabello específicos y grafitis para marcar territorio. Afirman que el grupo busca “mantenerse oculto entre la población civil”.
- 87.** En cuanto a un supuesto control territorial, las Fuerzas Armadas reiteran que el grupo mantiene “injerencia” en 17 provincias del país y afirman que, actualmente, el grupo busca entrar a Esmeraldas para facilitar el tráfico de drogas por la cercanía con Colombia. Explican que la “injerencia” consiste en que el grupo, a través de extorsiones y secuestros, ofrece “brindar seguridad a la población de estos lugares, rol que es exclusivo del Estado”.
- 88.** En cuanto a la capacidad de organización de Los Lobos, las Fuerzas Armadas afirman que el grupo cuenta con una organización celular. Esto implica que el grupo está dividido en “pequeños grupos con cabecillas” que se distribuyen a lo largo del país y que, a la vez, responden a las órdenes de Wilmer Jeovanny Chavarría Barre, alias “Pipo”, quien es la cabecilla principal de Los Lobos. Cada célula cuenta con funciones específicas que incluyen el sicariato, actividades de logística para el tráfico de drogas, seguridad, vigilancia, entre otras.
- 89.** Sobre la capacidad de establecer negociaciones con terceros, las Fuerzas Armadas explican que el grupo mantiene nexos con el Cartel Jalisco Nueva Generación, de México, y el grupo disidente de las FARC llamado “Comandos de Frontera”, de Colombia. Además, señalan que, para el tráfico de drogas, Los Lobos mantienen alianzas “dinámicas” con otros grupos de delincuencia organizada como los Tiguerones y los Latin King, aunque tales alianzas “cambian de acuerdo con el interés de cada grupo”.
- 90.** Las Fuerzas Armadas sostienen también que Los Lobos cuentan con capacidades de adiestramiento. Indican que el grupo recluta y adoctrina a sus miembros con una ideología similar a la de los carteles mexicanos y aplica un régimen de control disciplinario con base en el temor de ser asesinados. Afirman, además, que el grupo cuenta con centros ilícitos de entrenamiento y polígonos de tiro clandestinos en los

cuales se entrenan sus miembros y prueban el armamento que poseen. Como ejemplo, narran el caso de un polígono de tiro recientemente encontrado en Santa Elena. El entrenamiento de los miembros del grupo se centra en actividades delincuenciales como sicariato, extorsión y robo, actividades relacionadas con el narcotráfico, actividades de inteligencia delictiva y contrainteligencia, fabricación de artefactos explosivos improvisados, uso de armas de fuego de corto y largo alcance, y la ejecución de actividades terroristas.

- 91.** En cuanto al establecimiento de cuarteles, las Fuerzas Armadas señalan que Los Lobos utilizan instalaciones temporales en sectores o barrios marginales en donde el control de la Policía Nacional es limitado. Estas instalaciones son adaptadas para convertirse en puestos de mando y control y en centros de adoctrinamiento. Como ejemplo, identifican instalaciones en varios sectores marginales de Guayaquil que cuentan con sistemas de cámaras de circuito cerrado, ubicadas en puntos estratégicos, para enviar alertas en caso de que ingresen las Fuerzas Armadas. Sostienen que el grupo opera desalojando a dueños de casas cercanas y, con ello, convierte a barrios enteros en cuarteles.
- 92.** Sobre la capacidad logística, las Fuerzas Armadas señalan que las fuentes de ingresos de Los Lobos se concentran en el narcotráfico, la minería ilegal y el cometimiento de otros crímenes como sicariato, extorsión y robo. Indican que el grupo cuenta con corredores de movilidad terrestres y marítimos que controla para el transporte de drogas y armamento. Además, explica que Los Lobos obtienen su armamento desde Colombia y Perú y que, posteriormente, lo mueven, en pequeñas cantidades, al interior del país en vehículos de transporte público y privado y a través de redes logísticas con las que cuentan en todo el país. Afirman también que el grupo recibe armas por parte de carteles mexicanos a través de la ruta marítima de tráfico de armas del Pacífico.
- 93.** En cuanto a la forma de operación del grupo, las Fuerzas Armadas proveen características específicas en cuanto a tácticas, técnicas y procedimientos del grupo para el tráfico de drogas, la extorsión, el sicariato, el reclutamiento y el amedrentamiento. En cuanto al reclutamiento, explican que Los Lobos incrementan sus filas con jóvenes de entre 15 y 22 años, personas en situación de pobreza, consumidores de drogas y delincuentes comunes. Esto, a través del ofrecimiento de réditos económicos, intimidación y amenazas, así como el empleo de redes sociales para atraer jóvenes. Sobre las técnicas y procedimientos de amedrentamiento, las Fuerzas Armadas exponen que el grupo: emplea artefactos explosivos, armamento convencional y armas blancas; realiza reconocimientos para localizar a la fuerza pública a través de drones y redes de colaboradores; ante la presencia de las Fuerzas Armadas huye mientras se realizan disparos; y no mantiene defensa en posición.

- 94.** De acuerdo con las Fuerzas Armadas, Los Lobos son el grupo que cuenta con la mayor cantidad de armamento que, entre otro tipo de armas, incluye: fusiles AR15, COLT, FAL, AK47 y M16A4; munición calibre 2,23mm, 9mm, 22mm, 12mm, 16mm, 5,56mm y 7,62mm; pistolas calibre 9mm; revólveres calibre 38mm y 22mm; cartucheras calibres 12mm y 16mm; granadas de mano; dinamita y explosivos; mecha lenta; y cápsulas ordinarias.
- 95.** Finalmente, las Fuerzas Armadas le atribuyen al grupo lo siguiente:

Tabla 3

	Fecha	Acontecimiento⁶³	Lugar
1	03/09/2024	Decomiso de 1 fusil, 2 carabinas, 1 escopeta y 90 municiones.	Provincia de Azuay.
2	03/09/2024	Detención de alias “Negro Tulio”.	Provincia de Los Ríos.
3	04/09/2024	Detención de alias “Narizón”, posible líder del grupo.	Provincia de Manabí.
4	05/09/2024	Detención de cuatro miembros del grupo en posesión de armas y municiones.	Provincia de Guayas.
5	05/09/2024	Decomiso de 2 fusiles, 1 pistola, municiones, SCSF y equipos de comunicaciones.	Provincia de El Oro.
6	13/09/2024	Explosión de un vehículo en exteriores de la minera Orenas S.A. que provocó un guardia de seguridad herido.	Provincia de Azuay.
7	17/09/2024	Miembros del grupo dispararon e incendiaron un bus con el resultado de una persona fallecida.	Provincia de El Oro.
8	17/09/2024	Captura de 3 integrantes del grupo.	Provincia de Esmeraldas.
9	19/09/2024	Intento de sicariato en contra de una funcionaria del SNAI encargada del proceso de traslados de personas privadas de la libertad.	Provincia de Pichincha.
10	23/09/2024	Sicariato de 3 personas.	Provincia de Guayas.

Consideraciones de la Corte

- 96.** En primer lugar, corresponde analizar si el grupo denominado Los Lobos cumple con el requisito de organización.
- 97.** Al respecto, el primer factor importante que resalta de la argumentación del presidente de la República es la cantidad de miembros del grupo: 10.000 aproximadamente. El hecho de que un grupo cuente con esa cantidad de miembros es, sin duda, un indicio

⁶³ La descripción de los acontecimientos no corresponde con una calificación realizada por la Corte Constitucional en cuanto a, por ejemplo, tipos penales, sino a la descripción presentada por las Fuerzas Armadas.

que denota algún tipo de organización. En efecto, si no existiese ningún tipo de coordinación interna no sería posible mantener en el tiempo una estructura con tantos integrantes. En segundo lugar, esta Corte toma en cuenta, también como indicio, el amplio despliegue del grupo a lo largo del país (17 de 24 provincias). El despliegue y la capacidad de coordinar operaciones en un territorio tan amplio también denota la existencia de algún tipo de organización dentro del grupo.

- 98.** El presidente también se refiere a que el grupo tiene, como forma de identificación, el uso de distintivos como tatuajes, lenguaje característico, señas con las manos, cortes de cabello específicos y grafitis para marcar territorio. Al respecto, esta Corte considera que tales características son excesivamente ambiguas como para considerarlas como un indicio para el cumplimiento del requisito de organización. Si bien en el Informe 7 se presenta información adicional al respecto, esta no cambia la conclusión de la Corte en cuanto a la falta de una clara posibilidad de identificar con facilidad a los miembros del grupo. Esta conclusión se refuerza con el reconocimiento del presidente de la República en cuanto a que el grupo criminal, de hecho, logra esconderse y confundirse entre la población civil.
- 99.** Si bien el presidente de la República se refiere a un posible control territorial por parte del grupo armado, en realidad sus argumentos se limitan a sostener que el grupo mantiene “injerencia” en 17 provincias del país. Como ya ha sostenido esta Corte, el control territorial relevante para la calificación de un CANI no tiene que ver con la prevalencia de un grupo armado en determinado territorio para realizar conductas criminales, sino que implica “que los grupos delictivos desempeñarían el rol del Estado en ciertos territorios en los que el Estado habría perdido el control”.⁶⁴ Al respecto, el presidente únicamente ha indicado que el grupo, a través de extorsiones y secuestros, ofrece “brindar seguridad a la población de estos lugares, rol que es exclusivo del Estado”. Más allá de que no se ha justificado un posible control territorial por parte del grupo, resulta inverosímil siquiera considerar que Los Lobos mantendrían control territorial de 17 de las 24 provincias del país, ejerciendo el rol del Estado en todo este territorio. Si bien en el Informe 7 se presenta información adicional en cuanto al supuesto control territorial del grupo armado, esta no cambia la conclusión de la Corte en cuanto a que no se ha verificado un control territorial, por parte de Los Lobos, que sea relevante para la configuración de un CANI.
- 100.** En cuanto al tipo de organización específica del grupo, esta Corte considera que la organización celular y no jerarquizada es un obstáculo para el cumplimiento del requisito analizado. En efecto, denota la existencia de una estructura en gran medida horizontal y con amplia independencia entre cada célula. La organización ampliamente

⁶⁴ CCE, dictamen 2-24-EE, 21 de marzo de 2024, párr. 101.

horizontal dificulta que el grupo tenga la capacidad de hablar con una voz unificada. Además, en lo más relevante, a partir de los argumentos de las Fuerzas Armadas, no se observa una estructura de mando estable y clara que le permita al grupo criminal sostener operaciones militares en el tiempo. El hecho de que el grupo suela huir ante la presencia de las Fuerzas Armadas y que no defienda su posición refuerza la conclusión obtenida. Si bien en el Informe 7 se presenta información adicional en cuanto a la estructura del grupo criminal, esta no cambia la conclusión de la Corte en cuanto a la falta de una estructura de mando clara y estable que le permita a Los Lobos sostener operaciones militares en el tiempo.

101. En cuanto a los supuestos mecanismos disciplinarios internos del grupo, el presidente se limita a afirmar que el cumplimiento de órdenes dentro del grupo criminal se asegura a través de amenazas de muerte. Esta Corte considera que aquel no es un mecanismo que denote la existencia de mecanismos disciplinarios internos claros y estructurados dentro de la organización. Si bien en el Informe 7 se presenta información adicional en cuanto a cómo funcionarían los mecanismos disciplinarios de Los Lobos, esta no cambia la conclusión de la Corte. En concreto, no se han identificado mecanismos disciplinarios internos claros y estructurados dentro de la organización que, en especial, permitan que el grupo se relacione con la implementación de las obligaciones del derecho internacional humanitario. El tipo de organización de Los Lobos, con su estructura horizontal y con amplia independencia entre células, también complica que el grupo se relacione con la implementación de las obligaciones del derecho internacional humanitario conforme se explica en la sección 4.2.3.1. *supra*.

102. El presidente ha argumentado que Los Lobos tienen capacidad de negociar con terceros y se ha referido a conexiones específicas con el Cartel Jalisco Nueva Generación, de México, y el grupo disidente de las FARC llamado “Comandos de Frontera”, de Colombia. La posibilidad de negociar con este tipo de grupos denota ciertamente la capacidad de negociación con terceros y también es un indicio sobre la capacidad del grupo para obtener tanto armamento como otro tipo de recursos.

103. Otros indicios referidos por el presidente están relacionados con las capacidades de adiestramiento y entrenamiento de Los Lobos. En cuanto al adiestramiento, este Organismo estima que el hecho de que el grupo cuente con una ideología clara que es transmitida a sus miembros, denota algún tipo de organización del grupo. Acerca del entrenamiento, es claro que la capacidad del grupo para entrenar a sus miembros, en lugares específicos e incluso en polígonos de tiro, en el empleo de armas de corto y largo alcance y la fabricación de artefactos explosivos, es también un indicio acerca de la organización del grupo armado. Sin embargo, esta Corte toma en cuenta que únicamente se ha justificado la posibilidad del grupo criminal de entrenar a sus

miembros y no que estos ya cuenten con entrenamiento, lo cual sería más relevante para efectos de verificar el cumplimiento del requisito de organización.

- 104.** En cuanto a la capacidad de reclutamiento del grupo, el presidente ha definido grupos de la población específicos que serían reclutados por Los Lobos (jóvenes de entre 15 y 22 años, personas en situación de pobreza, consumidores de drogas y delincuentes comunes). Esto, de la mano con el número de integrantes del grupo, denota ciertamente la facilidad del grupo para reclutar miembros y es, también, un indicio favorable para el cumplimiento del requisito de organización del grupo.
- 105.** Sobre la capacidad logística de Los Lobos, es necesario diferenciar entre la que es relevante para la calificación de un CANI de la que denota simplemente capacidades relacionadas con la criminalidad común y organizada. Lo que resulta relevante en este tipo de examen sobre la organización de un grupo armado es la capacidad para ejecutar operaciones militares y no, en general, la capacidad organizativa o logística que podría tener cualquier grupo humano ni tampoco la capacidad para el cometimiento de delitos comunes. Los indicios de organización deben apuntar, de forma conjunta, a la existencia de la capacidad militar del grupo. En este sentido, la logística enfocada en el tráfico de drogas y el cometimiento de delitos conexos no denota, *per se*, una capacidad del grupo que sea relevante para ser considerado como parte en un conflicto armado.
- 106.** La logística del grupo, de acuerdo con la justificación del presidente, se centra en su capacidad para cometer delitos comunes y no para sostener operaciones militares. También es importante tomar en cuenta en qué se basaría la división celular del grupo. Al respecto, el presidente afirma que ciertas facciones de Los Lobos se dedican al sicariato, otros al tráfico de drogas, a la vigilancia, entre otras actividades. Como se puede observar, la división de funciones no tiene que ver con posibles operaciones de naturaleza militar, sino que se centra exclusivamente en diversificar las actividades delictivas del grupo. Si bien este tipo de división puede acreditar cierta capacidad logística (no necesariamente relevante para un CANI), no aporta para acreditar la capacidad para gestionar operaciones militares específicamente.
- 107.** Por otro lado, la capacidad logística para adquirir armamento sí es relevante. Sobre Los Lobos, el presidente ha afirmado que el grupo obtiene su armamento de Colombia, Perú y por el Pacífico, a través de diversos métodos de transporte, cadenas logísticas y corredores de movilidad terrestres y marítimos. Esta capacidad concreta de los grupos debe ser considerada también como un indicio favorable para el cumplimiento del requisito de organización del grupo.

- 108.** Otro indicio relevante que ha proporcionado el presidente es el tipo de armas a las que el grupo tendría acceso: drones, fusiles AR15, COLT, FAL, AK47 y M16A4; munición calibre 2,23mm, 9mm, 22mm, 12mm, 16mm, 5,56mm y 7,62mm; pistolas calibre 9mm; revólveres calibre 38mm y 22mm; cartucheras calibres 12mm y 16mm; granadas de mano; dinamita y explosivos; mecha lenta; y cápsulas ordinarias. Estas armas, sin duda, podrían utilizarse en el marco del desarrollo de hostilidades de un CANI, por lo que el indicio es favorable para el cumplimiento del requisito de organización del grupo.
- 109.** En resumen, esta Corte reconoce que existen ciertos indicios en cuanto a la organización de Los Lobos como, por ejemplo, la capacidad de adquirir, transportar y distribuir armas; la capacidad de brindar entrenamiento militar a los miembros del grupo; la capacidad de entablar negociaciones con terceros; cierta capacidad logística; un número considerable de miembros; un amplio despliegue territorial y la capacidad de reclutar nuevos miembros. Por otro lado, esta Corte también toma en cuenta que se han descartado otros indicios como la existencia de una estructura de mando, la capacidad de mantener operaciones militares de forma sostenida en el tiempo, la capacidad de relacionarse con la implementación de las obligaciones del derecho internacional humanitario, la facilidad al momento de identificar a miembros del grupo, la existencia de normas y mecanismos disciplinarios internos, el entrenamiento militar real de los miembros del grupo (independientemente de la capacidad de hacerlo), el control territorial y la capacidad de hablar con una voz unificada. Evidentemente, tampoco se ha verificado el cumplimiento del resto de indicios especificados en el párrafo 57 *supra* que no han sido justificados por el presidente.
- 110.** Para su análisis, la Corte ha evaluado el cumplimiento, o no, de los indicios de forma integral y tomando en cuenta las particularidades del caso concreto. Para llegar a una conclusión, esta Corte ha valorado, principalmente, que no se ha justificado que el grupo cuente con una estructura de mando clara que le permita: i) sostener operaciones militares; y, ii) relacionarse con la implementación de las obligaciones del derecho internacional humanitario. Asimismo, esta Corte ha tomado especialmente en cuenta que los argumentos del presidente describen el funcionamiento de una compleja estructura preparada para el cometimiento de una serie de delitos, pero no necesariamente para llevar a cabo operaciones militares de forma sostenida. La organización descrita por el presidente es la de un grupo del crimen organizado, pero no una de tipo militar.
- 111.** Por otro lado, se identifican graves deficiencias en cuanto a la justificación aportada por el presidente. Se realizan una serie de afirmaciones sobre el *modus operandi* y las capacidades del grupo, pero sin pruebas que las acrediten. El estándar que se requiere para justificar la organización de un grupo armado en el contexto de un CANI debe ser

alto. En este contexto, al presidente de la República, ya sea por su cuenta o con el apoyo de organismos técnicos de la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas, u otros, debe justificar cada afirmación que incluye en un decreto de estado de excepción con el objetivo de demostrar la configuración de la causal de conflicto armado interno. Si bien en el Informe 7 las afirmaciones cuentan con un sustento mayor, este, de todas formas, no es suficiente para acreditar todo lo que el presidente ha afirmado acerca de la organización del grupo criminal.

112. En virtud de lo expuesto, esta Corte estima que, a partir del análisis de los argumentos presentados por el presidente de la República en el decreto ejecutivo 410 y en los informes adjuntos, no es posible concluir que Los Lobos cumplan el requisito de organización.

113. En segundo lugar, esta Corte analizará si las supuestas hostilidades entre el Estado y el grupo denominado Los Lobos cumple con el requisito de intensidad.

114. El primer indicio que se debe analizar en este caso es el uso de armas de tipo militar por parte del grupo. En efecto, se ha explicado que Los Lobos tienen acceso y utilizan para sus operaciones, entre otras, las siguientes armas: drones, fusiles AR15, COLT, FAL, AK47 y M16A4; munición calibre 2,23mm, 9mm, 22mm, 12mm, 16mm, 5,56mm y 7,62mm; pistolas calibre 9mm; revólveres calibre 38mm y 22mm; cartucheras calibres 12mm y 16mm; granadas de mano; dinamita y explosivos; mecha lenta; y cápsulas ordinarias. Sin embargo, el presidente de la República no ha justificado que tales armas se hayan usado en el contexto de hostilidades llevadas a cabo directamente contra el Estado.

115. Esta Corte también toma en cuenta que existen indicios claros que no necesitan de argumentación por parte del presidente de la República. En efecto, esta Corte toma en cuenta: i) que el presidente de la República y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas han reconocido la existencia de un CANI contra Los Lobos; ii) la emisión de múltiples decretos de estado de excepción; iii) la suspensión de derechos y, principalmente, iv) el empleo de las Fuerzas Armadas para combatir al grupo. Estos hechos no implican necesariamente que exista un CANI, pero sí son indicios relevantes para el análisis del requisito de intensidad.

116. El presidente, acerca de las hostilidades que habrían tenido lugar con Los Lobos, se limita a citar 10 acontecimientos ocurridos en diversas provincias del país. Sin embargo, se verifica que 4 de ellos se refieren a detenciones de miembros del grupo por parte de la fuerza pública y, de la argumentación presentada, no se verifica que en tales operaciones hayan existido enfrentamientos, heridos o muertos (*i.e.* víctimas). Es decir, los acontecimientos responden a operaciones comunes de la fuerza pública para,

dentro de un régimen ordinario, detener a personas sospechosas del cometimiento de delitos. En este mismo sentido, otros 2 de los acontecimientos tienen que ver con el decomiso de armas, sin que se verifique que en tales operaciones hayan existido enfrentamientos, heridos, muertos, etc. Nuevamente, los acontecimientos responden a operaciones comunes de la fuerza pública para, dentro de un régimen ordinario, decomisar armas cuya tenencia se encuentra prohibida.

117. Otros 3 de los 10 acontecimientos expuestos corresponden con ataques o atentados aislados directamente dirigidos contra compañías y la población civil, no contra los miembros de la Policía Nacional ni de las Fuerzas Armadas. Tales actos pueden constituir delitos, incluso terrorismo en los casos reportados sobre un coche bomba y el incendio de un bus, pero no necesariamente deben ser considerados como hostilidades relevantes para la calificación de un CANI entre el Estado y Los Lobos ya que parecerían corresponder con actos de criminalidad común y organizada, pero no con actos llevados a cabo en el contexto de posibles hostilidades. Finalmente, el acontecimiento restante es el intento de sicariato de una funcionaria del SNAI encargada del proceso de traslados de personas privadas de la libertad. Al respecto, esta Corte no descarta que este tipo de hecho pueda ser considerado como parte de las hostilidades que podrían desarrollarse en el marco de un CANI.

118. Ante lo expuesto, la información proporcionada por el presidente de la República es insuficiente para justificar el cumplimiento del requisito de intensidad de las hostilidades. Como se ha explicado, el número de posibles incidentes atribuidos específicamente a Los Lobos es mínimo (10 de los cuales solo 1 podría ser tomado en cuenta). Si bien en el Informe 7 se citan hechos adicionales, estos siguen siendo aislados y no necesariamente relacionados con el desarrollo de las supuestas hostilidades y, por ello, no cambian la conclusión de la Corte.

119. Además, el presidente de la República no ha aportado información acerca del número de miembros de la fuerza pública heridos o muertos en el contexto de confrontaciones específicamente con este grupo, el número de integrantes de Los Lobos heridos o muertos en el contexto de confrontaciones específicamente con el Estado, la cantidad de enfrentamientos entre las partes, el nivel de violencia y duración de tales enfrentamientos, etc.

120. Como ya se indicó, el presidente de la República, con el fin específico de justificar la existencia de un CANI, puede y debe recurrir a todos los hechos (independientemente de la fecha y lugar en que ocurrieron) que habrían tenido lugar en el alegado CANI. Ahora bien, es fundamental que cada hecho invocado sea atribuible específicamente al grupo (en este caso a Los Lobos) y debe diferenciarse claramente a los hechos

relevantes para la calificación de un CANI de aquellos hechos aislados de violencia y otros que corresponden con delitos comunes.

121. En cuanto no se ha verificado el cumplimiento de los requisitos de intensidad y organización a partir de la información presentada por el presidente de la República, esta Corte concluye que no se ha justificado, de cara a la configuración de la causal de estado de excepción, la existencia de un CANI entre el Estado y Los Lobos.

4.2.3.3. ¿Se configura la causal de conflicto armado interno a partir del supuesto CANI entre el Estado y Los Choneros invocado por el presidente de la República?

Argumentos del presidente de la República

122. Para justificar el cumplimiento de los requisitos de organización e intensidad, el presidente de la República se remite al Informe 1, elaborado por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, en el que se exponen los argumentos presentados a continuación.

123. De acuerdo con las Fuerzas Armadas, Los Choneros mantienen una estructura con 8.000 miembros aproximadamente. Además, el grupo tiene como brazos armados a otros grupos delictivos: Las Águilas con 2.500 miembros, Los Gánsters con 1.000 miembros y Los Fatales con 1.500 miembros. Por tanto, en total, el grupo cuenta con 13.000 miembros. Afirman también que Los Choneros tienen presencia en 11 de las 24 provincias del país. Explican también que varios de los principales cabecillas del grupo se encuentran detenidos, pero que su principal cabecilla, José Adolfo Macías Villamar, alias “Fito”, actualmente se encuentra prófugo. Esta situación, de acuerdo con las Fuerzas Armadas, ha provocado que otros grupos como Los Lobos intenten controlar las áreas de influencia de Los Choneros y, por tanto, que surjan enfrentamientos entre esos grupos y las Fuerzas Armadas.

124. Además, las Fuerzas Armadas afirman que se trata de un CANI no convencional y que, por tanto, el grupo usa, como forma de identificación, distintivos como tatuajes, lenguaje característico, señas con las manos, cortes de cabello específicos y grafitis para marcar territorio. Afirman que el grupo busca “mantenerse oculto entre la población civil”.

125. En cuanto a un supuesto control territorial, las Fuerzas Armadas señalan que Los Choneros y sus “estructuras afines” mantienen injerencia en las provincias costeras de Ecuador y, en particular, en Manabí. Sostienen que, de forma progresiva, el grupo incrementó sus operaciones en la provincia de Guayas debido a que los cabecillas

detenidos se encuentran en cárceles de Guayaquil. Sin embargo, indican que el centro de operaciones de Los Choneros se mantiene en Manta.

- 126.** Sobre la capacidad de organización del grupo, las Fuerzas Armadas sostienen que Los Choneros tienen una estructura celular y que se dividen en pequeños grupos distribuidos a lo largo del país con cabecillas que, a la vez, responden a las órdenes del cabecilla principal del grupo. Las células se dividen funciones para actividades como el sicariato, actividades de logísticas para el tráfico de drogas, seguridad y vigilancia.
- 127.** En cuanto a la capacidad de establecer negociaciones con terceros, las Fuerzas Armadas afirman que Los Choneros mantienen vínculos con el Cartel de Sinaloa de México y con varios grupos disidentes de las FARC de Colombia. Indican también que “estas alianzas son muy volátiles debido a los intereses particulares de cada organización criminal”.
- 128.** Las Fuerzas Armadas sostienen también que el grupo tiene capacidades de adiestramiento. Indican que el grupo recluta y adoctrina a sus miembros con una ideología similar a la de los carteles mexicanos y aplica un régimen de control disciplinario con base en el temor de ser asesinados. Afirman, además, que el grupo cuenta con centros ilícitos de entrenamiento y polígonos de tiro clandestinos en los cuales se entrenan sus miembros y prueban el armamento que poseen. Como ejemplo, narran el caso de centros de adoctrinamiento recientemente encontrados en Guayaquil. Señalan que el entrenamiento de los miembros del grupo se centra en actividades delincuenciales como sicariato, extorsión y robo, actividades relacionadas con el narcotráfico, actividades de inteligencia delictiva y contrainteligencia, fabricación de artefactos explosivos improvisados, uso de armas de fuego de corto y largo alcance, y la ejecución de actividades terroristas.
- 129.** En cuanto al establecimiento de cuarteles, las Fuerzas Armadas señalan que Los Choneros utilizan instalaciones temporales en sectores o barrios marginales en donde el control de la Policía Nacional es limitado. Afirman que estas instalaciones son adaptadas para convertirse en puestos de mando y control y en centros de adoctrinamiento. Como ejemplos, identifican instalaciones en sectores marginales de Guayaquil y Manta que cuentan con sistemas de cámaras de circuito cerrado, ubicadas en puntos estratégicos, para enviar alertas en caso de que ingresen las Fuerzas Armadas. Sostienen que el grupo opera desalojando a dueños de casas cercanas y, con ello, convierte a barrios enteros en cuarteles.
- 130.** Sobre la forma de operación del grupo, las Fuerzas Armadas proveen características específicas en cuanto a tácticas, técnicas y procedimientos del grupo para el tráfico de drogas, la extorsión, el sicariato, el reclutamiento y el amedrentamiento. En cuanto al

reclutamiento, explican que Los Choneros incrementan sus filas con jóvenes de entre 15 y 22 años, personas en situación de pobreza, consumidores de drogas y delincuentes comunes. Esto, a través del ofrecimiento de réditos económicos, intimidación y amenazas, así como el empleo de redes sociales para atraer jóvenes. Sobre las técnicas y procedimientos de amedrentamiento, las Fuerzas Armadas exponen que el grupo: emplea artefactos explosivos, armamento convencional y armas blancas; realiza reconocimientos para localizar a la fuerza pública a través de drones y redes de colaboradores; ante la presencia de las Fuerzas Armadas huye mientras se realizan disparos; y no mantiene defensa en posición.

131.En cuanto a la capacidad logística, las Fuerzas Armadas sostienen que el financiamiento de Los Choneros se basa en actividades ilícitas como el tráfico de drogas, la extorsión, el lavado de dinero y, recientemente, la minería legal en la Amazonía. Explican que, para el abastecimiento de armas y droga, el grupo cuenta con corredores de movilidad desde las fronteras con Colombia y Perú y emplea diversos medios de transporte terrestre y marítimo.

132.De acuerdo con las Fuerzas Armadas, Los Choneros cuentan con armas, municiones y explosivos. Sostienen que el grupo emplea, principalmente, fusiles AR15 calibre 5,56 y pistolas Glock calibre 9mm. Sin embargo, afirman que también cuenta con armas como: fusiles COLT y FAL; subametralladoras UZI; munición calibre 2,23mm, 9mm, 22mm, 12mm, 16mm, 5,56mm y 7,62mm; pistolas calibre 9mm; revólveres calibre 28mm y 22mm; y, granadas de mano.

133.Finalmente, las Fuerzas Armadas le atribuyen al grupo lo siguiente:

Tabla 4

	Fecha	Acontecimiento⁶⁵	Lugar
1	04/09/2024	Ataque armado en el que falleció el director del centro de privación de libertad Sucumbíos y otras dos personas resultaron heridas.	Provincia de Sucumbíos.
2	04/09/2024	Detención de 14 miembros del grupo.	Provincia de Guayas.
3	11/09/2024	Desarticulación de la banda encabezada por alias "Freno", decomiso de 590 bloques de droga y armas.	Provincias de Manabí y Los Ríos.
4	12/09/2024	Captura de alias "Gabucho" en posesión de drogas.	Provincia de Los Ríos.
5	13/09/2024	Decomiso de 1 pistola y municiones.	Provincia de Orellana.
6	16/09/2024	Allanamiento en Manta en el que se encontraron 5 fusiles M4, 1 Muni UZI, 1	Provincia de Manabí.

⁶⁵ La descripción de los acontecimientos no corresponde con una calificación realizada por la Corte Constitucional en cuanto a, por ejemplo, tipos penales, sino a la descripción presentada por las Fuerzas Armadas.

		pistola Taurus, 1 pistola artesanal, 449 municiones 5,56mm y 611 municiones 9mm.	
7	16/09/2024	Aprehensión de 2 ciudadanos colombianos y 1 ecuatoriano con 4.740kg de droga en un semi sumergible.	Zona Económica Exclusiva.
8	16/09/2024	Captura de un integrante del grupo.	Provincia de Guayas.
9	16/09/2024	Presunta amenaza al bloque de seguridad en la operación en la que alias “Pequeño” fue abatido.	Provincia de Guayas.
10	16/09/2024	Decomiso de 5 fusiles, 1 miniuzi, 2 pistolas, 1120 municiones, 8 celulares, droga y aprehensión de 4 integrantes del grupo.	Provincia de Manabí.
11	24/09/2024	Aprehensión de 2 personas en una lancha con 7 sacos de droga.	Zona Económica Exclusiva.

Consideraciones de la Corte

- 134.** En primer lugar, corresponde analizar si el grupo denominado Los Choneros cumple con el requisito de organización.
- 135.** Al respecto, el primer factor importante que resalta de la argumentación del presidente de la República es la cantidad de miembros del grupo: 8.000 aproximadamente en una estructura principal, 13.000 en total. El hecho de que un grupo cuente con esa cantidad de miembros es, sin duda, un indicio que denota algún tipo de organización. En efecto, si no existiese ningún tipo de coordinación interna no sería posible mantener en el tiempo una estructura con tantos integrantes. En segundo lugar, esta Corte toma en cuenta, también como indicio, el amplio despliegue del grupo a lo largo del país (11 de 24 provincias). El despliegue y la capacidad de coordinar operaciones en un territorio tan amplio también denota la existencia de algún tipo de organización dentro del grupo.
- 136.** El presidente también se refiere a que el grupo tiene, como forma de identificación, el uso de distintivos como tatuajes, lenguaje característico, señas con las manos, cortes de cabello específicos y grafitis para marcar territorio. Al respecto, esta Corte reitera que tales características son excesivamente ambiguas como para considerarlas como un indicio para el cumplimiento del requisito de organización. Si bien en el Informe 7 se presenta información adicional al respecto, esta no cambia la conclusión de la Corte en cuanto a la falta de una clara posibilidad de identificar con facilidad a los miembros del grupo. Esta conclusión se refuerza con el reconocimiento del presidente de la República en cuanto a que el grupo criminal, de hecho, logra esconderse y confundirse entre la población civil.

137. Si bien el presidente de la República se refiere a un posible control territorial por parte de Los Choneros, en realidad sus argumentos se limitan a sostener que el grupo mantiene “injerencia” en 11 provincias del país. Como ya ha sostenido esta Corte, el control territorial relevante para la calificación de un CANI no tiene que ver con la prevalencia de un grupo armado en determinado territorio para realizar conductas criminales, sino que implica “que los grupos delictivos desempeñarían el rol del Estado en ciertos territorios en los que el Estado habría perdido el control”.⁶⁶ Más allá de que no se ha justificado un posible control territorial por parte del grupo, resulta inverosímil siquiera considerar que Los Choneros mantendrían control territorial de 11 de las 24 provincias del país, ejerciendo el rol del Estado en todo este territorio. Si bien en el Informe 7 se presenta información adicional en cuanto al supuesto control territorial del grupo armado, esta no cambia la conclusión de la Corte en cuanto a que no se ha verificado un control territorial por parte del grupo criminal que sea relevante para la configuración de un CANI.

138. En cuanto al tipo de organización específica de Los Choneros, esta Corte considera que la organización celular y no jerarquizada es un obstáculo para el cumplimiento del requisito analizado. En efecto, denota la existencia de una estructura en gran medida horizontal y con amplia independencia entre cada célula. La organización ampliamente horizontal dificulta que el grupo tenga la capacidad de hablar con una voz unificada. Además, en lo más relevante, a partir de los argumentos presentados por las Fuerzas Armadas, no se observa una estructura de mando estable y clara que le permita al grupo criminal sostener operaciones militares en el tiempo. El hecho de que el grupo suela huir ante la presencia de las Fuerzas Armadas y que no defienda su posición refuerza la conclusión obtenida. Si bien en el Informe 7 se presenta información adicional en cuanto a la estructura del grupo criminal, esta no cambia la conclusión de la Corte en cuanto a la falta de una estructura de mando clara y estable que le permita al grupo criminal sostener operaciones militares en el tiempo.

139. En cuanto a los supuestos mecanismos disciplinarios internos del grupo, el presidente se limita a afirmar que el cumplimiento de órdenes dentro del grupo criminal se asegura a través de amenazas de muerte. Esta Corte considera que aquel no es un mecanismo que denote la existencia de mecanismos disciplinarios internos claros y estructurados dentro de la organización. Si bien en el Informe 7 se presenta información adicional en cuanto a cómo funcionarían los mecanismos disciplinarios dentro del grupo criminal, esta no cambia la conclusión de la Corte. En concreto, no se han identificado mecanismos disciplinarios internos claros y estructurados dentro de la organización que, en especial, permitan que el grupo se relacione con la implementación de las obligaciones del derecho internacional humanitario. El tipo de

⁶⁶ CCE, dictamen 2-24-EE, 21 de marzo de 2024, párr. 101.

organización del grupo, con su estructura horizontal y con amplia independencia entre células, también complica que el grupo se relacione con la implementación de las obligaciones del derecho internacional humanitario conforme se explica en la sección 4.2.3.1. *supra*.

- 140.**El presidente ha argumentado que Los Choneros tienen capacidad de negociar con terceros y se ha referido a conexiones específicas con el Cartel de Sinaloa, de México, y grupos disidentes de las FARC, de Colombia. La posibilidad de negociar con este tipo de grupos denota ciertamente la capacidad de negociación con terceros y también es un indicio sobre la capacidad del grupo para obtener tanto armamento como otro tipo de recursos.
- 141.**Otros indicios referidos por el presidente están relacionados con las capacidades de adiestramiento y entrenamiento de Los Choneros. En cuanto al adiestramiento, este Organismo estima que el hecho de que el grupo cuente con una ideología clara que es transmitida a sus miembros, denota algún tipo de organización del grupo. Acerca del entrenamiento, es claro que la capacidad del grupo para entrenar a sus miembros, en lugares específicos e incluso en polígonos de tiro, en el empleo de armas de corto y largo alcance y la fabricación de artefactos explosivos, es también un indicio acerca de la organización del grupo armado. Sin embargo, esta Corte toma en cuenta que únicamente se ha justificado la posibilidad del grupo criminal de entrenar a sus miembros y no que estos ya cuenten con entrenamiento, lo cual sería más relevante para efectos de verificar el cumplimiento del requisito de organización.
- 142.**En cuanto a la capacidad de reclutamiento del grupo, el presidente ha definido grupos de la población específicos que serían reclutados por Los Choneros (jóvenes de entre 15 y 22 años, personas en situación de pobreza, consumidores de drogas y delincuentes comunes). Esto, de la mano con el número de integrantes del grupo, denota ciertamente la facilidad del grupo para reclutar miembros y esto es, también, un indicio favorable para el cumplimiento del requisito de organización del grupo.
- 143.**Sobre la capacidad logística del grupo, es necesario diferenciar entre la que es relevante para la calificación de un CANI de la que denota simplemente capacidades relacionadas con la criminalidad común y organizada. Lo que resulta relevante en este tipo de examen sobre la organización de un grupo armado es la capacidad para ejecutar operaciones militares y no, en general, la capacidad organizativa o logística que podría tener cualquier grupo humano ni tampoco la capacidad para el cometimiento de delitos comunes. Los indicios de organización deben apuntar, de forma conjunta, a la existencia de la capacidad militar del grupo. En este sentido, la logística enfocada en el tráfico de drogas y el cometimiento de delitos conexos no denota una característica relevante, *per se*, del grupo para ser considerado como parte en un conflicto armado.

- 144.**La logística del grupo, de acuerdo con la justificación del presidente, se centra en su capacidad para cometer delitos comunes y no para sostener operaciones militares. También es importante tomar en cuenta en qué se basaría la división celular del grupo. Al respecto, el presidente afirma que ciertas facciones de Los Choneros se dedican al sicariato, otros al tráfico de drogas, a la vigilancia, entre otras actividades. Como se puede observar, la división de funciones no tiene que ver con posibles operaciones de naturaleza militar, sino que se centra exclusivamente en diversificar las actividades delictivas del grupo. Si bien este tipo de división puede acreditar cierta capacidad logística (no necesariamente relevante para un CANI), no aporta para acreditar la capacidad para gestionar operaciones militares específicamente.
- 145.**Por otro lado, la capacidad logística para adquirir armamento sí es relevante para la calificación de un CANI. Sobre Los Choneros, el presidente ha afirmado que el grupo obtiene su armamento de Colombia y Perú, a través de diversos métodos de transporte, cadenas logísticas y corredores de movilidad terrestres y marítimos. Esta capacidad concreta de los grupos debe ser considerada también como un indicio favorable para el cumplimiento del requisito de organización del grupo.
- 146.**Otro indicio relevante que ha proporcionado el presidente es el tipo de armas a las que el grupo tendría acceso: drones, fusiles AR15 calibre 5,56 y pistolas Glock calibre 9mm. Sin embargo, también cuenta con armas como: fusiles COLT y FAL; subametralladoras UZI; munición calibre 2,23mm, 9mm, 22mm, 12mm, 16mm, 5,56mm y 7,62mm; pistolas calibre 9mm; revólveres calibre 28mm y 22mm; y, granadas de mano. Estas armas, sin duda, podrían utilizarse en el marco del desarrollo de hostilidades de un CANI, por lo que el indicio es favorable para el cumplimiento del requisito de organización del grupo.
- 147.**En resumen, esta Corte reconoce que existen ciertos indicios en cuanto a la organización de Los Choneros como, por ejemplo, la capacidad de adquirir, transportar y distribuir armas; la capacidad de brindar entrenamiento militar a los miembros del grupo; la capacidad de entablar negociaciones con terceros; cierta capacidad logística; un número considerable de miembros; un amplio despliegue territorial y la capacidad de reclutar nuevos miembros. Por otro lado, esta Corte también toma en cuenta que se han descartado otros indicios como la existencia de una estructura de mando, la capacidad de mantener operaciones militares de forma sostenida en el tiempo, la capacidad de relacionarse con la implementación de las obligaciones del derecho internacional humanitario, la facilidad al momento de identificar a miembros del grupo, la existencia de normas y mecanismos disciplinarios internos, el entrenamiento militar real de los miembros del grupo (independientemente de la capacidad de hacerlo), el control territorial y la capacidad de hablar con una voz unificada.

Evidentemente, tampoco se ha verificado el cumplimiento del resto de indicios especificados en el párrafo 57 *supra* que no han sido justificados por el presidente.

148. Para su análisis, la Corte ha evaluado el cumplimiento, o no, de los indicios de forma integral y tomando en cuenta las particularidades del caso concreto. Para llegar a una conclusión, esta Corte ha valorado, principalmente, que no se ha justificado que Los Choneros cuenten con una estructura de mando clara que les permita: i) sostener operaciones militares; y, ii) relacionarse con la implementación de las obligaciones del derecho internacional humanitario. Asimismo, esta Corte ha tomado especialmente en cuenta que los argumentos del presidente describen el funcionamiento de una compleja estructura preparada para el cometimiento de una serie de delitos, pero no necesariamente para llevar a cabo operaciones militares de forma sostenida. La organización descrita por el presidente es la de un grupo del crimen organizado, pero no una de tipo militar.

149. Por otro lado, se identifican graves deficiencias en cuanto a la justificación aportada por el presidente. Se realizan una serie de afirmaciones sobre el *modus operandi* y las capacidades del grupo, pero sin pruebas que las acrediten. En efecto, el Informe 1 se limita a citar algunas noticias publicadas en medios de comunicación. El estándar que se requiere para justificar la organización de un grupo armado en el contexto de un CANI debe ser alto. En este contexto, el presidente de la República, ya sea por su cuenta o con el apoyo de organismos técnicos de la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas, u otros, debe justificar cada afirmación que incluye en un decreto de estado de excepción con el objetivo de demostrar la configuración de la causal de conflicto armado interno. Si bien en el Informe 7 las afirmaciones cuentan con un sustento mayor, este, de todas formas, no es suficiente para acreditar todo lo que el presidente ha afirmado acerca de la organización del grupo criminal.

150. En virtud de lo expuesto, esta Corte estima que, a partir del análisis de los argumentos presentados por el presidente de la República en el decreto ejecutivo 410 y en los informes adjuntos, no es posible concluir que Los Choneros cumplan el requisito de organización.

151. En segundo lugar, esta Corte analizará si las supuestas hostilidades entre el Estado y el grupo denominado Los Choneros cumple con el requisito de intensidad.

152. El primer indicio que se debe analizar en este caso es el uso de armas de tipo militar por parte del grupo. En efecto, el presidente ha explicado que Los Choneros tienen acceso y utilizan para sus operaciones, entre otras, las siguientes armas: drones, fusiles AR15 calibre 5,56 y pistolas Glock calibre 9mm. Según el presidente, el grupo también cuenta con armas como: fusiles COLT y FAL; subametralladoras UZI; munición

calibre 2,23mm, 9mm, 22mm, 12mm, 16mm, 5,56mm y 7,62mm; pistolas calibre 9mm; revólveres calibre 28mm y 22mm; y, granadas de mano. Sin embargo, el presidente de la República no ha justificado que tales armas se hayan usado en el contexto de hostilidades llevadas a cabo directamente contra el Estado.

- 153.** Esta Corte también toma en cuenta que existen indicios claros que no necesitan de argumentación por parte del presidente de la República. En efecto, esta Corte toma en cuenta: i) que el presidente de la República y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas han reconocido la existencia de un CANI contra Los Choneros; ii) la emisión de múltiples decretos de estados de excepción; iii) la suspensión de derechos y, principalmente, iv) el empleo de las Fuerzas Armadas para combatir al grupo. Estos hechos no implican necesariamente que exista un CANI, pero sí son indicios relevantes para el análisis del requisito de intensidad.
- 154.** El presidente, acerca de las hostilidades que habrían tenido lugar con Los Choneros, se limita a citar 11 acontecimientos ocurridos en diversas provincias del país. Sin embargo, se verifica que 9 de ellos se refieren a detenciones de miembros del grupo, decomiso de drogas y/o decomiso de armas por parte de la fuerza pública y, de la argumentación presentada, no se verifica que en tales operaciones hayan existido enfrentamientos, heridos o muertos (*i.e.* víctimas). Es decir, los acontecimientos responden a operaciones comunes de la fuerza pública para, dentro de un régimen ordinario, detener a personas sospechosas del cometimiento de delitos y decomisar armas cuya tenencia se encuentra prohibida.
- 155.** Otros 2 de los 10 acontecimientos expuestos, aunque requerirían de un contexto más claro para arribar a una conclusión definitiva, podrían ser considerados como parte de las hostilidades que podrían desarrollarse en el marco de un CANI. Estos acontecimientos se refieren a un “ataque armado” en el que falleció el director del centro de privación de libertad Sucumbíos y otras dos personas resultaron heridas y una “presunta amenaza al bloque de seguridad” que ocurrió en una operación en la que alias “Pequeño” fue abatido.
- 156.** Ante lo expuesto, la información proporcionada por el presidente de la República es insuficiente para justificar el cumplimiento el requisito de intensidad de las hostilidades. Como se ha explicado, el número de posibles incidentes atribuidos específicamente a Los Choneros es mínimo (11 de los cuales solo 2 podrían ser realmente tomados en cuenta). Si bien en el Informe 7 se citan hechos adicionales, estos siguen siendo aislados y no necesariamente relacionados con el desarrollo de las supuestas hostilidades y, por ello, no cambian la conclusión de la Corte.

157. Además, debe tomarse en cuenta que el presidente de la República no ha aportado información acerca del número de miembros de la Fuerza pública heridos o muertos en el contexto de confrontaciones específicamente con este grupo, el número de integrantes de Los Choneros heridos o muertos en el contexto de confrontaciones específicamente con el Estado, la cantidad de enfrentamientos entre las partes, el nivel de violencia y duración de tales enfrentamientos, etc.

158. Como ya se indicó, el presidente de la República, con el fin específico de justificar la existencia de un CANI, puede y debe recurrir a todos los hechos (independientemente de la fecha y lugar en que ocurrieron) que habrían tenido lugar en el alegado CANI. Ahora bien, es fundamental que cada hecho invocado sea atribuible específicamente al grupo (en este caso a Los Choneros) y debe diferenciarse claramente a los hechos relevantes para la calificación de un CANI de aquellos hechos aislados de violencia y otros que corresponden con delitos comunes.

159. En cuanto no se ha verificado el cumplimiento de los requisitos de intensidad y organización a partir de la información presentada por el presidente de la República, esta Corte concluye que no se ha justificado, de cara a la configuración de la causal de estado de excepción, la configuración de un CANI entre el Estado y Los Choneros.

*

160. Conforme se ha explicado en la presente sección, el presidente no ha justificado, de cara a la configuración de la causal de estado de excepción de conflicto armado interno, la configuración de un CANI entre el Estado y Los Lobos ni entre el Estado y Los Choneros.⁶⁷

**

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

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

⁶⁷ Además, si bien esta Corte toma en cuenta que en los informes anexos al decreto ejecutivo 410 existen referencias a supuestos “enfrentamientos” entre Los Lobos y Los Choneros, no se realizará un análisis individualizado tendiente a verificar si se configura un CANI entre los mencionados grupos delictivos ya que aquello no ha sido expresamente invocado por el presidente de la República. En todo caso, es claro que no se podría justificar la configuración de dicho CANI ya que la Corte ha concluido que ninguno de los grupos criminales que serían parte del conflicto cumple con el requisito de organización.

- 162.**Esta Corte ya se ha pronunciado en el sentido de que, para recurrir al régimen excepcional, es necesario que la situación desborde los mecanismos institucionales ordinarios de respuesta. Al respecto, ha señalado que el presidente de la República: “no puede recurrir al régimen de excepcionalidad para hacer frente a hechos recurrentes y que requieren de cambios estructurales y de largo plazo. Menos aún, sin evidenciar que las medidas dictadas, en el régimen ordinario y excepcional, para superar estos acontecimientos hayan sido desbordadas”.⁶⁸
- 163.**El presidente, en el decreto ejecutivo 410, asegura que “de la caracterización efectuada de los grupos armados organizados, armas utilizadas y despliegue de ataques geográficamente, se desprende que los actos de violencia han escalado a un nivel mayor”. Según su criterio, aquello provoca que la situación de violencia no pueda ser tratada como delincuencia común y que no pueda ser controlada exclusivamente por la Policía Nacional ya que sobrepasa su capacidad.
- 164.**Además, considera que “con medidas ordinarias de seguridad, no se podría desarticular ni tener la efectividad que se ha logrado en las operaciones tácticas de las fuerzas del orden con las medidas extraordinarias temporales”. Afirma que el Estado ha fortalecido a la Policía Nacional, a través de la entrega de equipamiento y del mejoramiento de sus capacidades, pero que aquello no sería suficiente en comparación con los “grupos armados organizados”. Al respecto, indica que “la actividad de criminalidad y violencia demuestra que se ha intensificado y aumentado la capacidad operativa, estratégica y táctica de los grupos armados organizados”.
- 165.**En el decreto ejecutivo 410, el presidente de la República reconoce que la violencia, a pesar de las medidas tomadas en el último año, sigue “superando la capacidad estatal de contención”. Asimismo, reconoce que el Estado es incapaz de “superar la intensidad de violencia y los índices de criminalidad” con el régimen constitucional ordinario y que, por ello, se requiere de “medidas excepcionales que respondan a la gravedad de la situación fáctica”.
- 166.**Tomando en cuenta la cantidad y gravedad de los hechos violentos que motivaron la declaratoria de estado de excepción y el reconocimiento del presidente de la República, basado en informes de organismos técnicos relacionados con la seguridad del Estado, acerca de la incapacidad del Estado para combatir la situación de violencia en el marco del régimen ordinario, esta Corte concluye que los hechos constitutivos de la declaratoria requieren de un estado de excepción para ser superados.

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

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

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

168. En cuanto a los límites espaciales o territoriales, la Corte ha establecido que el ámbito territorial de aplicación de un estado de excepción es razonable cuando: i) se identifica claramente la delimitación geográfica, estableciendo concretamente la jurisdicción o jurisdicciones cantonales, provinciales o regionales sobre las que rige el estado de excepción; y, ii) se acompaña suficiente información objetiva que da cuenta de la real ocurrencia de los hechos en las jurisdicciones específicas sobre las que se declara el estado de excepción y su situación calamitosa en comparación con otras jurisdicciones.⁶⁹

169. Además, de acuerdo con la jurisprudencia de este Organismo,⁷⁰ la declaratoria de estado de excepción, para que aplique al interior de centros de privación de la libertad, debe ser expresa. Es decir, una declaratoria de estado de excepción en todo el territorio nacional no aplica al interior de todos los centros de privación de libertad del país, salvo que aquello se indique expresamente en el articulado del decreto correspondiente. Bajo la misma lógica, el hecho de que un estado de excepción aplique a una circunscripción territorial concreta como una provincia, cantón o parroquia, no implica que se extienda automáticamente a los centros de privación de libertad que se encuentren dentro de esa circunscripción, sino que es necesario que aquello se indique expresamente en el articulado del decreto correspondiente.⁷¹

170. En este caso, el presidente de la República ha delimitado claramente el ámbito territorial focalizado en el que aplica el estado de excepción: las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena y El Oro, en el Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha y en el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay. Al respecto, esta Corte observa que el presidente ha incluido información encaminada a justificar la declaratoria de estado de excepción en cada una de las circunscripciones especificadas conforme se expone a continuación.

⁶⁹ CCE, dictamen 1-24-EE/24, 29 de febrero de 2024, párr. 108. Ver también, CCE, dictámenes 1-21-EE/21, 6 de abril de 2021, párr. 8; 4-20-EE/2020, 19 de agosto de 2020, párr. 42; y, 6-20-EE/20, 19 de octubre de 2020, párr. 31.

⁷⁰ CCE, dictamen 1-23-EE/23, 22 de marzo de 2023, párr. 60.

⁷¹ En el dictamen 1-23-EE/23, la Corte indicó “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. 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 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”. CCE, dictamen 1-23-EE/23, 22 de marzo de 2023, párr. 60.

171. Para justificar la declaratoria de estado de excepción en la provincia de Guayas, conforme se explica en la sección 4.2.2. *supra*, el presidente de la República, en el decreto ejecutivo 410 o en los informes adjuntos, entre otros elementos, presenta los siguientes hechos y estadísticas:

Tabla 5

	Acontecimiento	Lugar
1	Cierre de comercios debido a la inseguridad.	Naranjal, provincia de Guayas.
2	Muerte de un niño por una bala perdida.	Naranjal, provincia de Guayas.
3	Asesinato de tres personas por no pagar vacunas.	Pedro Carbo, provincia de Guayas.
4	Asesinato de dos guías penitenciarios.	Guayaquil, provincia de Guayas.
5	Asesinato de dos personas en una cancha.	Guayaquil, provincia de Guayas.
6	Asesinato de tres personas.	Guayaquil, provincia de Guayas.
7	Asesinato de una familia dentro de su hogar.	Guayaquil, provincia de Guayas.
8	Destrucción del techo de la cárcel “La Roca” en un ataque con un dron.	Guayaquil, provincia de Guayas.
9	Declaratoria de emergencia por la inseguridad por el COE cantonal.	Playas, provincia de Guayas.
10	Cierre de locales por amenazas de vacunadores.	Guayaquil, provincia de Guayas.
11	Asesinato de un funcionario de una Unidad Judicial.	Naranjal, provincia de Guayas.
12	Hallazgo de un cuerpo cubierto en sábanas.	Guayaquil, provincia de Guayas.
13	Asesinato de la directora encargada de la Penitenciaría del Litoral.	Guayaquil, provincia de Guayas.
14	Hallazgo de un cuerpo desmembrado.	Durán, provincia de Guayas.
15	Atentados contra locales comerciales.	Guayaquil, provincia de Guayas.
16	Registro de una docena de asesinatos en dos días.	Durán, provincia de Guayas.
17	Asesinato de un estudiante al exterior de un centro educativo.	Guayaquil, provincia de Guayas.
18	Asesinato y quema de tres personas.	Durán, provincia de Guayas.
19	Decomiso por la Policía Nacional de fusiles, granadas de mano, dinamita y miles de cartuchos.	Guayaquil, provincia de Guayas.
20	Asesinato de siete personas.	Samborondón, provincia de Guayas.

Tabla 6

Provincia	Homicidios Intencionales	Delitos contra la propiedad	Detenidos	GDO desarticulados	Droga incautada (kg)	Armas de fuego incautadas	Municiones incautadas	Explosivos incautados
Guayas	262	1650	1042	4	5196,69	186	2700	0

172. Para justificar la declaratoria de estado de excepción en la provincia de Los Ríos, conforme se explica en la sección 4.2.2. *supra*, el presidente de la República, en el decreto ejecutivo 410 o en los informes adjuntos, entre otros elementos, presenta los siguientes hechos y estadísticas:

Tabla 7

	Acontecimiento	Lugar
1	Hallazgo de una cabeza en una parada de buses.	Ventanas, provincia de Los Ríos.
2	Robo de más de \$200.000 de una agencia de BanEcuador B.P.	Vinces, provincia de Los Ríos.
3	Atentado contra un miembro de la Policía Nacional.	Babahoyo, provincia de Los Ríos.

Tabla 8

Provincia	Homicidios Intencionales	Delitos contra la propiedad	Detenidos	GDO desarticulados	Droga incautada (kg)	Armas de fuego incautadas	Municiones incautadas	Explosivos incautados
Los Ríos	30	262	282	0	608,87	88	392	0

173. Para justificar la declaratoria de estado de excepción en la provincia de Manabí, conforme se explica en la sección 4.2.2. *supra*, el presidente de la República, en el decreto ejecutivo 410 o en los informes adjuntos, entre otros elementos, presenta los siguientes hechos y estadísticas:

Tabla 9

	Acontecimiento	Lugar
1	Balacera cerca de una cancha con dos muertos y un herido.	Flavio Alfaro, provincia de Manabí.
2	Dos sicariatos.	Manta, provincia de Manabí.
3	Asesinato de dos mujeres en un vehículo.	Manta, provincia de Manabí.
4	Hallazgo de dos personas asesinadas en un terreno baldío.	Portoviejo, provincia de Manabí.
5	Asesinato de comerciante.	Manta, provincia de Manabí.
6	Sicariato a dos personas.	Portoviejo, provincia de Manabí.

Tabla 10

Provincia	Homicidios Intencionales	Delitos contra la propiedad	Detenidos	GDO desarticulados	Droga incautada (kg)	Armas de fuego incautadas	Municiones incautadas	Explosivos incautados
-----------	--------------------------	-----------------------------	-----------	--------------------	----------------------	---------------------------	-----------------------	-----------------------

Manabí	74	350	366	25	347,96	111	2102	7
--------	----	-----	-----	----	--------	-----	------	---

174. Para justificar la declaratoria de estado de excepción en la provincia de Orellana, conforme se explica en la sección 4.2.2. *supra*, el presidente de la República, en el decreto ejecutivo 410 o en los informes adjuntos, entre otros elementos, presenta los siguientes hechos y estadísticas:

Tabla 11

	Acontecimiento	Lugar
1	Ataque armado durante un partido de fútbol.	Coca, provincia de Orellana.

Tabla 12

Provincia	Homicidios Intencionales	Delitos contra la propiedad	Detenidos	GDO desarticulados	Droga incautada (kg)	Armas de fuego incautadas	Municiones incautadas	Explosivos incautados
Orellana	5	35	76	0	1,23	9	0	0

175. Para justificar la declaratoria de estado de excepción en la provincia de Santa Elena, conforme se explica en la sección 4.2.2. *supra*, el presidente de la República, en el decreto ejecutivo 410 o en los informes adjuntos, entre otros elementos, presenta los siguientes hechos y estadísticas:

Tabla 13

	Acontecimiento	Lugar
1	Ataque armado (posible sicariato) con un herido en zona de playa.	Salinas, provincia de Santa Elena.
2	Asesinato a dos hombres durante un partido de fútbol.	Santa Elena, provincia de Santa Elena.

Tabla 14

Provincia	Homicidios Intencionales	Delitos contra la propiedad	Detenidos	GDO desarticulados	Droga incautada (kg)	Armas de fuego incautadas	Municiones incautadas	Explosivos incautados
Santa Elena	7	106	87	0	2,92	8	108	0

176. Para justificar la declaratoria de estado de excepción en la provincia de El Oro, conforme se explica en la sección 4.2.2. *supra*, el presidente de la República, en el

decreto ejecutivo 410 o en los informes adjuntos, entre otros elementos, presenta los siguientes hechos y estadísticas:

Tabla 15

	Acontecimiento	Lugar
1	Hallazgo de un cuerpo decapitado en medio de plantaciones.	El Guabo, provincia de El Oro.
2	Hallazgo de restos humanos en una carretera.	El Guabo, provincia de El Oro.
3	Ataque armado con un muerto y un herido.	Santa Rosa, provincia de El Oro.
4	Ataque armado con dos muertos, un policía y un adolescente, y dos heridos.	Machala, provincia de El Oro.
5	Hallazgo de un cuerpo con signos de tortura tirado en un botadero de basura y de una cabeza en una vía y sicariato en un asadero de pollos.	Machala, provincia de El Oro.
6	Atentado con bomba molotov con un muerto y un herido.	Huaquillas, provincia de El Oro.
7	Sicariato en contra de dos estudiantes.	Santa Rosa, provincia de El Oro.
8	Hallazgo de dos cuerpos decapitados en zonas costeras.	Santa Rosa, provincia de El Oro.
9	Atentado con explosivo a local comercial.	Machala, provincia de El Oro.

Tabla 16

Provincia	Homicidios Intencionales	Delitos contra la propiedad	Detenidos	GDO desarticulados	Droga incautada (kg)	Armas de fuego incautadas	Municiones incautadas	Explosivos incautados
El Oro	65	235	375	4	49,56	81	1149	343

177. Para justificar la declaratoria de estado de excepción en el Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha, conforme se explica en la sección 4.2.2. *supra*, el presidente de la República, en el decreto ejecutivo 410 o en los informes adjuntos, entre otros elementos, presenta los siguientes hechos y estadísticas:

Tabla 17

	Acontecimiento	Lugar
1	Asesinato de sospechoso de robo por parte de la población.	Quito, provincia de Pichincha.
2	Asesinato de una persona.	Quito, provincia de Pichincha.
3	Intento de asesinato a una funcionaria del SNAI.	Quito, provincia de Pichincha.
4	Atentado en peluquería con cinco muertos y dos heridos.	Quito, provincia de Pichincha.
5	Ataque armado con un muerto y cinco heridos.	Quito, provincia de Pichincha.

Tabla 18

Circunscripción	Homicidios Intencionales	Delitos contra la propiedad	Detenidos	GDO desarticulados	Droga incautada (kg)	Armas de fuego incautadas	Municiones incautadas	Explosivos incautados
D.M. Quito	22	772	712	-	-	67	-	-

178. Para justificar la declaratoria de estado de excepción en el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay, conforme se explica en la sección 4.2.2. *supra*, el presidente de la República, en el decreto ejecutivo 410 o en los informes adjuntos, entre otros elementos, presenta los siguientes hechos y estadísticas:

Tabla 19

	Acontecimiento	Lugar
1	Explosión de un coche bomba.	Camilo Ponce Enríquez, provincia de Azuay.
2	Decomiso por las Fuerzas Armadas de gran cantidad de explosivos utilizados en operaciones de minería ilegal por Los Lobos.	Camilo Ponce Enríquez, provincia de Azuay.

179. Por otro lado, en cuanto este cantón, el Informe 2 concluye:

En el caso de Camilo Ponce Enríquez, la minería ilegal ha intensificado la violencia y el control territorial por parte de grupos criminales como “Los Lobos”. Estos actores no solo han tomado el control de concesiones mineras mediante extorsiones y violencia, sino que también han facilitado el lavado de dinero a través de la explotación de oro. Las autoridades han intervenido en múltiples ocasiones, decomisando explosivos y desmantelando operaciones ilegales, pero el impacto ambiental y social sigue siendo devastador. La contaminación de ríos y la falta de desarrollo local, en contraste con las grandes ganancias generadas, reflejan la urgencia de reforzar las políticas de seguridad y protección ambiental en esta región.

180. En el Informe 1, elaborado por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, consta el siguiente análisis: “a nivel nacional, seis son las provincias de mayor conflictividad social y delincriminal en donde la injerencia narcodelictiva ha contaminado a las provincias costeras por donde sale la droga y ha extendido los tentáculos en las provincias en donde se puede invertir los dineros ilícitos en minería ilegal”. Posteriormente, se presenta un análisis breve sobre las provincias de Guayas, Azuay (con énfasis en el cantón Camilo Ponce Enríquez), Manabí, Orellana, Los Ríos y El Oro con respecto a la presencia, preminencia y dinámica de ciertos grupos del crimen organizado en cada provincia.

- 181.** De igual forma, en el Informe 7 se exponen argumentos adicionales acerca de la necesidad de que el estado de excepción aplique, específicamente, en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena y El Oro, en el Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha y en el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay. En el mencionado informe se analiza la presencia, prevalencia y dinámica de los grupos criminales en las circunscripciones previstas en el ámbito territorial de aplicación del estado de excepción. Se describen situaciones de violencia como enfrentamientos entre grupos criminales, el cometimiento de delitos graves como la minería ilegal controlada por grupos criminales, entre otras cuestiones.
- 182.** Como se puede observar, el presidente de la República ha presentado argumentos para justificar la necesidad de que el estado de excepción aplique en todas las provincias y cantones previstos en el decreto ejecutivo 410. Sin embargo, es importante aclarar que el ámbito territorial previsto en el artículo 1 del decreto ejecutivo 410 no incluye a los centros de privación de libertad y, por tanto, el estado de excepción no es aplicable en tales establecimientos.
- 183.** En cuanto a los límites temporales, el artículo 166 de la Constitución establece un periodo de vigencia máximo de 60 días para los decretos de estado de excepción. El artículo 2 del decreto ejecutivo 410 declara el estado de excepción por 60 días. En este caso, considerando la magnitud de los hechos que motivaron la declaratoria de estado de excepción, la naturaleza de las acciones que se requieren tomar para enfrentarlos y el riesgo que corre el ejercicio de múltiples derechos de toda la ciudadanía, esta Corte estima que el periodo de vigencia previsto en el decreto ejecutivo 410 es razonable.
- 184.** En virtud de lo expuesto, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito material previsto en el artículo 121 numeral 4 de la LOGJCC.

*

- 185.** A la luz de las consideraciones anteriores, esta Corte concluye que la declaratoria de estado de excepción cumple los requisitos materiales establecidos en el artículo 121 de la LOGJCC.

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

- 186.** De acuerdo con el artículo 122 de la LOGJCC, la Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplan con los siguientes requisitos formales: “1. Que se ordenen mediante decreto, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico; y, 2. Que se

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

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

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

188.Las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción fueron ordenadas por el presidente de la República en los artículos 3-8 del decreto ejecutivo 410. Por tanto, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 122 numeral 1 de la LOGJCC.

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

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

- i) Suspender el derecho a la inviolabilidad de domicilio.
- ii) Suspender el derecho a la inviolabilidad de correspondencia.
- iii) Suspender el derecho a la libertad de reunión.
- iv) Requisiciones.
- v) Emplear a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.
- vi) Suspender el derecho a la libertad de tránsito, desde las 22h00 hasta las 05h00 durante el periodo de vigencia del decreto, en 19 cantones y una parroquia específicos.

190.Primero, desde el punto de vista de la competencia material, se verifica que las medidas ordenadas en el decreto ejecutivo 410 se encuentran previstas en el párrafo introductorio (limitación y suspensión de derechos) y en los numerales 6 (empleo de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional) y 8 (movilización y requisiciones) del artículo 165 de la Constitución.

191.Segundo, en cuanto a la competencia espacial o territorial, en el decreto ejecutivo 410 se dispone la aplicación de las medidas en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena y El Oro, en el Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha y en el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay. Esto, salvo la suspensión del derecho a la libertad de tránsito que se aplicará de forma

focalizada en 19 cantones y una parroquia específicos. En este contexto, se verifica que las medidas ordenadas en el decreto ejecutivo 410 guardan coherencia con el ámbito espacial establecido en el artículo 164 de la Constitución.

192.Tercero, en cuanto a la competencia temporal, en el decreto ejecutivo 410 se ordena la aplicación de las medidas durante el tiempo que dure el estado de excepción (*i.e.* tendrán una vigencia de sesenta días). Por ello, se verifica que las medidas se enmarcan en los límites temporales previstos en el artículo 166 de la Constitución.

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

*

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

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

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

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

196.Para su análisis, esta Corte toma en cuenta que, hasta el momento, el actual presidente de la República ya ha declarado o renovado estados de excepción específicamente dirigidos a combatir la violencia generada por el crimen organizado en 7 ocasiones.⁷² Esto ha llevado a que los estados de excepción dirigidos a combatir la criminalidad en el país hayan estado vigentes durante 7 de los primeros 9 meses del año. Cuando el periodo de vigencia de la actual declaratoria de estado de excepción finalice serán 9 de 11 meses. Asimismo, debe considerarse que este Organismo ya le ha recordado al

⁷² Ver, casos 1-24-EE, 2-24-EE, 5-24-EE, 6-24-EE, 7-24-EE, 9-24-EE y 11-24-EE.

presidente, en múltiples ocasiones, que los problemas estructurales como el incremento de la criminalidad deben tratarse con medidas estructurales y que, para ello, no se debe abusar de los estados de excepción sino, por el contrario, acudir a medidas en el marco del régimen ordinario.⁷³

197. Considerando (i) el reiterativo uso de los estados de excepción por las mismas causales y por el mismo tipo de hechos, (ii) la naturaleza excepcional y temporal de la figura constitucional del estado de excepción, y, (iii) que la Corte ya le ha recordado al presidente de la República en múltiples ocasiones que la violencia criminal responde a un problema estructural que se debe combatir en el marco del régimen ordinario, el análisis de las medidas extraordinarias en el presente dictamen será especialmente reforzado. En este sentido, la Corte realizará un examen profundo y riguroso de la constitucionalidad y proporcionalidad de las medidas extraordinarias decretadas con fundamento en la actual declaratoria de estado de excepción. En especial, esta Corte procurará determinar si las medidas dispuestas por el presidente y para los fines específicos previstos en el decreto ejecutivo 410 son estrictamente necesarias para combatir los hechos que motivaron el estado de excepción o si, por el contrario, existen medidas previstas en el régimen ordinario que permitan lograr tales fines.

198. A continuación, se verificará si las medidas extraordinarias dispuestas por el presidente de la República cumplen con los requisitos materiales antes indicados.

6.1. Suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio

199. El artículo 3 del decreto ejecutivo 410 suspende el derecho a la inviolabilidad de domicilio en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena y El Oro, en el Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha y en el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay, en los siguientes términos:

La suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio consistirá en la realización de inspecciones, allanamientos, y las requisas correspondientes por parte de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, conducentes a la ubicación, registro de los lugares destinados a ocultarse las personas pertenecientes a los grupos armados organizados, así como la toma física de los materiales, o instrumentos para el cometimiento de delitos, con el fin de desarticular y neutralizar las amenazas en curso o futuras.

200. Como se puede observar, la medida prevé la realización de tres acciones diferentes: i) inspecciones, ii) allanamientos y iii) requisas.

⁷³ Ver, por ejemplo, CCE, dictamen 7-22-EE/22, 9 de septiembre de 2022, párr. 40; y dictamen 2-24-EE/24, 21 de marzo de 2024, párr. 139.

- 201.** El artículo 66 numeral 22 de la Constitución reconoce el derecho a la inviolabilidad de domicilio y establece: “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”. De ahí se desprende que los términos “inspección” y “registro” pueden utilizarse como sinónimos. Las figuras del registro y el allanamiento se encuentran reguladas en los artículos 478-482 del Código Orgánico Integral Penal. Las referidas normas desarrollan el contenido del artículo 66 numeral 22 de la Constitución.
- 202.** Para el caso de los registros o inspecciones, el artículo 478 del Código Orgánico Integral Penal prevé la posibilidad de que se realicen a personas u objetos: i) con el consentimiento de la persona; ii) con una orden judicial; y, iii) sin que medie orden judicial, como una actividad de carácter preventivo o investigativo, “cuando exista una razón fundamentada de que la persona oculta en sus vestimentas cualquier tipo de arma que pueda poner en riesgo la seguridad de las personas o exista la presunción de que se cometió o intentó cometer una infracción penal o suministre indicios o evidencias útiles para la investigación de una infracción”. El artículo 479 regula las inspecciones a vehículos y prevé la posibilidad de que se realicen, sin orden judicial, entre otros motivos, “En caso de existir razones fundamentadas o presunciones sobre la existencia de armas o de la existencia de elementos de convicción en infracciones penales”.
- 203.** Al revisar las normas que regulan el caso específico de los registros o inspecciones, se observa que este tipo de medida no tiene una relación directa con la suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio, salvo en los casos en que los registros se realicen a personas que se encuentren al interior de un domicilio. Más allá de aquello, para esta Corte es claro que la fuerza pública tiene, en el marco del régimen ordinario, medidas suficientes para llevar a cabo las inspecciones que sean necesarias con el fin de combatir al crimen común y organizado, incluso sin orden judicial.⁷⁴ En este sentido, no se requiere de un estado de excepción. Por tanto, la medida es, específicamente en cuanto a la realización de inspecciones, inconstitucional por no cumplir el requisito material previsto en el artículo 123 numeral 1 de la LOGJCC.
- 204.** En cuanto a los allanamientos, de acuerdo con el artículo 480 del Código Orgánico Integral Penal, estos aplican en inmuebles. Según el mismo artículo, los allanamientos se pueden llevar a cabo, con orden judicial, en los siguientes casos: “Cuando se trate

⁷⁴ A pesar de que los registros o inspecciones se pueden llevar a cabo en el marco del régimen ordinario, incluso sin orden judicial, es imperante recordar que dicha facultad se encuentra estrictamente limitada para las situaciones previstas expresamente en el Código Orgánico Integral Penal. Las autoridades deben limitar este tipo de medidas para los fines para los que están previstas (*i.e.* obtener evidencia sobre el posible cometimiento de delitos y/o prevenirlos) y siempre y cuando existan razones justificadas. Dado lo delicado de este tipo de medida, deben evitarse abusos a toda costa con el fin de evitar posibles vulneraciones de derechos humanos.

de detener a una persona contra la que se ha dictado orden de detención con fines de investigación, prisión preventiva o se ha pronunciado sentencia condenatoria ejecutoriada con pena privativa de libertad” y “Cuando se trate de recaudar la cosa sustraída o reclamada o los objetos que constituyan elementos probatorios o estén vinculados al hecho que se investiga. En estos casos se procederá a la aprehensión de los bienes”. Además, pueden realizarse sin orden judicial en los siguientes casos:

[...] 2. Cuando la Policía Nacional esté en persecución ininterrumpida de una persona que ha cometido un delito flagrante. 3. Cuando se trate de impedir la consumación de una infracción que se está realizando o de socorrer a sus víctimas. 4. Cuando se trate de socorrer a las víctimas de un accidente del que pueda correr peligro la vida de las personas. [...] 6. En los casos de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar, cuando deba recuperarse a la agredida, agredido, o a sus familiares; cuando la agresora o el agresor se encuentre armado o bajo los efectos del alcohol, de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización o esté agrediendo a su pareja o poniendo en riesgo la integridad física, psicológica o sexual de cualquier miembro de la familia de la víctima. 7. Cuando se trate de situaciones de emergencia, tales como: incendio, explosión, inundación u otra clase de estragos que pongan en peligro la vida o la propiedad [...].

205.Entonces, salvo situaciones de emergencia o flagrancia, los allanamientos, en el marco del régimen ordinario, requieren de una orden judicial que toma tiempo y pasos adicionales que eventualmente podrían dificultar la actuación inmediata de la Policía Nacional. Los procesos para conseguir una orden de allanamiento también implican que más personas conozcan sobre las operaciones de la fuerza pública y, con ello, aumenta el riesgo de que los grupos criminales conozcan la información anticipadamente. Es por ello que el estado de excepción y la medida de la suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio podrían permitir que se realicen allanamientos, sin orden judicial, para que la fuerza pública intervenga en lugares en que sospeche que podrían existir indicios y/o pruebas sobre el cometimiento de delitos u objetos cuya simple tenencia sea considerada un delito.

206.Sobre la posibilidad de que se realicen requisas y la “toma física de los materiales, o instrumentos para el cometimiento de delitos” en el contexto de allanamientos, esta Corte observa que dicha medida también está prevista en el régimen ordinario. El artículo 480 del Código Orgánico Integral Penal prevé la posibilidad de la aprehensión de bienes “cuando se trate de recaudar la cosa sustraída o reclamada o los objetos que constituyan elementos probatorios o estén vinculados al hecho que se investiga”. Además, el artículo 482 numeral 3 del Código Orgánico Integral Penal establece que:

Practicado el allanamiento, la o el fiscal reconocerá en presencia de los concurrentes las dependencias del local allanado, las armas, documentos u objetos concernientes a la infracción. El personal del Sistema especializado integral de investigación, medicina legal y ciencias forenses, recogerá los elementos de convicción pertinentes, previo inventario, descripción detallada y embalaje para cadena de custodia.

207. En este sentido, si la Policía Nacional, en el marco de sus operaciones, identifica “materiales” o “instrumentos” para el cometimiento de delitos, debe darles el tratamiento de posibles indicios o elementos de convicción (siguiendo la cadena de custodia) y actuar como lo prevé el Código Orgánico Integral Penal. Esta facultad está contemplada en el marco del régimen ordinario, por lo que no se necesita de un decreto de estado de excepción. En este sentido, la medida es inconstitucional por no cumplir el requisito material previsto en el artículo 123 numeral 1 de la LOGJCC.
208. Por tanto, en este caso, la suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio, en el marco del estado de excepción, posibilita exclusivamente la conducción de allanamientos, en caso de que se sospeche que al interior de un domicilio se encuentran indicios y/o pruebas de un delito u objetos cuya tenencia es un delito *per se*. Esto, sin necesidad de una orden judicial.
209. En cuanto al fin perseguido por la medida, esta Corte entiende que su objetivo radica en facilitar la acción de la fuerza pública en contra de los grupos del crimen organizado y, como consecuencia de aquello, proteger la seguridad de la población y, entre otros, sus derechos a la vida, a la integridad personal y a la propiedad. Esto, a través de la conducción de allanamientos para el “registro de los lugares destinados a ocultarse las personas pertenecientes a los grupos armados organizados [...] con el fin de desarticular y neutralizar las amenazas en curso o futuras”. Por tanto, la medida persigue un **fin constitucionalmente válido**.
210. La medida es conducente para lograr el fin perseguido ya que, al no requerirse de órdenes judiciales para realizar allanamientos, la fuerza pública, cuando justificadamente requiera ingresar a un domicilio con el fin de combatir el crimen organizado, podría actuar con mayor celeridad y con menos riesgo de que los grupos criminales sean anticipados. Por tanto, la medida cumple con el requisito de **idoneidad**.
211. La medida será razonable siempre y cuando se respeten las limitaciones previstas en la jurisprudencia de este Organismo y en la ley aplicable. Al respecto, este Organismo ya ha sostenido que, incluso cuando se encuentren permitidos allanamientos sin orden judicial dentro de un estado de excepción, esta medida debe ser empleada de forma excepcional (priorizando el procedimiento del allanamiento previsto en el régimen ordinario cuando sea posible), limitarse a las razones que motivaron el estado de excepción y ser debidamente documentada y motivada siempre que se aplique.⁷⁵

⁷⁵ CCE, dictamen 7-24-EE/24, 1 de agosto de 2024, párr. 133.

212. Además, esta Corte nota que existen casos expresamente previstos por la ley en los que siempre se requiere de un consentimiento expreso para la conducción del allanamiento. Tales restricciones permanecen incluso cuando se haya declarado un estado de excepción. Los referidos casos se encuentran establecidos en los numerales 4 y 5 del artículo 482 del Código Orgánico Integral Penal.
213. Tomando en cuenta las limitaciones propias de este tipo de medida, previstas tanto en la jurisprudencia de este Organismo como en la ley, esta Corte no identifica otras medidas que podrían ser menos lesivas para los derechos constitucionales y, a la vez, cumplir el fin legítimo perseguido en el mismo grado de satisfacción. Por tanto, se cumple con el requisito de **necesidad**.
214. Finalmente, en cuanto a la proporcionalidad, esta Corte reconoce que la posibilidad de realizar allanamientos sin órdenes judiciales tiene un impacto alto en los derechos de la población y, por su naturaleza, conlleva un alto riesgo de que se cometan abusos en su aplicación. Por tanto, es fundamental que este tipo de medida se aplique con la más alta responsabilidad que amerita el caso.
215. Por otro lado, este Organismo es consciente de que, tal como lo han manifestado el presidente de la República y los organismos técnicos que han enviado informes que recomiendan la declaratoria de estado de excepción, la medida podría coadyuvar para incrementar la productividad de la fuerza pública en cuanto a su lucha contra el crimen organizado. También se debe tomar en cuenta el escenario de alta violencia y criminalidad en el cual se ha dispuesto la medida extraordinaria y que la población, como consecuencia, viene sufriendo impactos inmensurables en sus derechos.
216. Por tanto, esta Corte considera que el impacto de la medida en los derechos no es excesivo en comparación con el fin legítimo perseguido y, consecuentemente, la medida cumple con el requisito de **proporcionalidad** en sentido estricto.
217. Finalmente, esta Corte nota que el artículo 3 del decreto ejecutivo 410 se refiere a que la medida aplicará frente a “grupos armados organizados”. En cuanto no se ha verificado la configuración de la causal de conflicto armado interno ni el cumplimiento del requisito de organización frente a ningún grupo, el pronunciamiento a favor de la constitucionalidad de esta medida no podrá interpretarse, por ningún motivo, como una postura favorable de la Corte en cuanto a la categorización de “grupo armado organizado” que se le pretende dar a ciertos grupos criminales. En este sentido, se entenderá que la medida será aplicable para combatir a los grupos del crimen organizado, conforme se desprende de la motivación de la declaratoria de estado de excepción.

218. En virtud de lo expuesto, este Organismo concluye que la medida excepcional prevista en el artículo 3 del decreto ejecutivo 410, con la precisión realizada en el párrafo anterior, es constitucional exclusivamente en lo que se refiere a la posibilidad de realizar allanamientos por parte de la Policía Nacional. Las Fuerzas Armadas podrán intervenir siempre que se siga el procedimiento previsto en el artículo 158 de la Constitución.⁷⁶ Finalmente, esta Corte recuerda que la ejecución de la medida debe realizarse en el marco del respeto de los derechos humanos.

6.2. Suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia

219. El artículo 4 del decreto ejecutivo 410 suspende el derecho a la inviolabilidad de correspondencia en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena y El Oro, en el Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha y en el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay, en los siguientes términos:

La suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia pretende la identificación, análisis y recopilación de mensajes, comunicaciones, cartas o misivas físicas o electrónicas que tengan por objeto el ocultamiento de cualquier miembro del grupo armado organizado u ocultamiento de alguna conducta ilícita que dan lugar a esta declaratoria.

220. Los artículos 475 y 476 del Código Orgánico Integral Penal prevén la posibilidad de que, en el marco del régimen ordinario, se retenga correspondencia y se intercepten comunicaciones o datos informáticos. Sin embargo, en ambos casos, se requiere de la autorización por parte de un juez. El proceso para requerir una orden judicial toma tiempo y pasos adicionales que eventualmente podrían dificultar la actuación inmediata de la Policía Nacional. Los procesos para conseguir una orden judicial también implican que más personas conozcan sobre las operaciones de la fuerza pública y, con ello, aumenta el riesgo de que los grupos criminales conozcan la información anticipadamente. Por tanto, un estado de excepción podría ser útil con el fin de realizar este tipo de operaciones sin necesidad de acudir ante un juez.

221. En cuanto al fin perseguido por la medida, esta Corte entiende que su objetivo radica en facilitar la acción de la fuerza pública en contra de los grupos del crimen organizado y, como consecuencia de aquello, proteger la seguridad de la población y, entre otros, sus derechos a la vida, a la integridad personal y a la propiedad. Esto, a través de la interceptación de información relacionada con el ocultamiento de personas y de

⁷⁶ El 8 de mayo de 2024, con resolución PLE-CNE-1-8-5-2024, el Consejo Nacional Electoral emitió los resultados finales del referéndum y consulta popular llevados a cabo el 21 de abril de 2024, los cuales fueron publicados en el primer suplemento del Registro Oficial 554 de 9 de mayo de 2024. De acuerdo con los resultados de la consulta popular, el artículo 158 de la Constitución fue reformado con el fin de regular el “apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a las funciones de la Policía Nacional”.

conductas que podrían constituir delitos. Por tanto, la medida persigue un **fin constitucionalmente válido**.

222. Esta Corte estima que la medida es conducente para lograr el fin perseguido ya que la interceptación de información sobre la posible ubicación de miembros de grupos criminales y sobre el cometimiento de delitos con mayor agilidad y con menos personas involucradas en el proceso, ciertamente facilitaría la labor de la fuerza pública para combatir al crimen organizado tanto desde lo reactivo como lo preventivo. Mediante la interceptación de este tipo de información, la fuerza pública podría obtener indicios que le conduzcan a puntos focales del crimen organizado y a planificar sus operaciones de forma efectiva. Por tanto, la medida cumple con el requisito de **idoneidad**.

223. Por otro lado, este Organismo considera que la medida será razonable en la medida en que se respeten los estándares y límites fijados por la Corte Constitucional y aquellos que constan en la ley. En cuanto a este tipo de medida, la Corte ha indicado que debe aplicarse “considerando las exigencias de cada situación en particular”, no debe “emplearse para acceder a información que sea ajena a los fines del estado de excepción”, necesita en cada caso “un informe motivado de inteligencia, del órgano competente, que identifique la información requerida y explique las razones para acceder a ella” y debe ser excepcional en el sentido de que, siempre que sea posible, se deben aplicar los mecanismos previstos en el régimen ordinario.⁷⁷

224. Además, la medida cuenta con limitaciones previstas expresamente en la ley. En concreto, los artículos 475 y 476 del Código Orgánico Integral Penal prevén, por ejemplo, la imposibilidad de interceptar información protegida por el secreto profesional y religioso, la necesidad de que la información que no resulte útil sea destruida, la confidencialidad en cuanto a la información recopilada, la prohibición de interceptar información que pueda conllevar a la vulneración de derechos de niños, entre otras. No existe motivo alguno para que este tipo de limitaciones no sean observadas también en el marco de un estado de excepción.

225. Tomando en cuenta las limitaciones propias de este tipo de medida, previstas tanto en la jurisprudencia de este Organismo como en la ley, esta Corte no identifica medidas que podrían ser menos lesivas para los derechos constitucionales y, a la vez, cumplir el fin legítimo perseguido en el mismo grado de satisfacción. Por ello, se cumple con el requisito de **necesidad**.

⁷⁷ CCE, dictamen 7-24-EE/24, 1 de agosto de 2024, párr. 141.

226. Para evaluar la proporcionalidad de la medida, esta Corte toma en cuenta que la suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia, con el fin de interceptar información por distintos medios, puede tener un impacto considerable en otros derechos. En este sentido, el derecho a la intimidad se ve comprometido. Este tipo de medida también es especialmente sensible en cuanto, por su naturaleza, genera un alto riesgo de que las autoridades cometan abusos. Por ello, es fundamental que se aplique con extrema responsabilidad y excepcionalidad.

227. Por otro lado, esta Corte toma en cuenta que la medida podría beneficiar a las autoridades al permitirles obtener información, de forma ágil y con menos personas implicadas, acerca del paradero de criminales y del cometimiento, pasado o futuro, de delitos. Debe considerarse también al ámbito temporal y territorial de la medida, así como el contexto y gravedad de la violencia criminal que atraviesa el país. Tomando todos estos factores en cuenta, esta Corte estima que la medida no tiene un impacto en derechos que sea excesivo frente al fin legítimo perseguido. En conclusión, la medida es **proporcional** en sentido estricto.

228. Finalmente, esta Corte nota que el artículo 4 del decreto ejecutivo 410 se refiere a que la medida aplicará frente a “grupos armados organizados”. En cuanto no se ha verificado la configuración de la causal de conflicto armado interno ni el cumplimiento del requisito de organización frente a ningún grupo, el pronunciamiento a favor de la constitucionalidad de esta medida no podrá interpretarse, por ningún motivo, como una postura favorable de la Corte en cuanto a la categorización de “grupo armado organizado” que se le pretende dar a ciertos grupos criminales. En este sentido, se entenderá que la medida será aplicable para combatir a los grupos del crimen organizado, conforme se desprende de la motivación de la declaratoria de estado de excepción.

229. En virtud de lo expuesto, este Organismo concluye que la medida excepcional prevista en el artículo 4 del decreto ejecutivo 410, con la precisión realizada en el párrafo anterior, cumple con los requisitos materiales previstos en el artículo 123 de la LOGJCC y, en consecuencia, es constitucional.

6.3. Suspensión del derecho a la libertad de reunión

230. El artículo 5 del decreto ejecutivo 410 suspende el derecho a la libertad de reunión en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena y El Oro, en el Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha y en el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay, en los siguientes términos:

La suspensión de la libertad de reunión de las personas consiste en impedir cualquier acción que afecte la seguridad y el orden público, provocada por los integrantes, colaboradores o cualquier persona afín a los grupos armados organizados o a los grupos de delincuencia organizada.

En tal sentido, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional quedan facultadas para impedir y desarticular reuniones en espacios públicos donde se identifiquen posibles amenazas a la seguridad ciudadana e integral, así como al orden constituido.

Lo anterior no implica restricción al derecho a manifestarse pacíficamente.

231. Esta Corte observa que el referido artículo, en realidad, no suspende el derecho a la libertad de reunión de la población de las provincias y cantones en los que aplica la medida. En efecto, la norma no impide que la población ejercite este derecho ya que no imposibilita que la población se reúna en espacios públicos ni privados.

232. En efecto, la norma únicamente permite que la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas impidan y desarticulen reuniones, en espacios públicos, cuando se identifiquen amenazas a “la seguridad ciudadana e integral, así como al orden constituido”. Impedir y desarticular reuniones en espacios públicos en esas circunstancias específicas no solo es una facultad sino también una obligación de la Policía Nacional. De acuerdo con el artículo 158 de la Constitución, “la protección interna y el mantenimiento del orden público son [...] responsabilidad de la Policía Nacional”. Asimismo, el artículo 163 de la Constitución prescribe que la misión de la Policía Nacional “es atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional”.

233. Además, siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 158 de la Constitución, es posible que la Policía Nacional cuente con el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas. En el decreto ejecutivo 410 se prevé expresamente que la suspensión del derecho a la libertad de reunión pretende “impedir cualquier acción que afecte la seguridad y el orden público” provocado por grupos de delincuencia organizada. Por su parte, el artículo 158 de la Constitución expresamente prevé la posibilidad de que las Fuerzas Armadas apoyen a la Policía Nacional en caso de delitos, entre otros, de terrorismo y delincuencia organizada.

234. Las regulaciones específicas en cuanto a las atribuciones y límites que tiene la fuerza pública para actuar en contextos de reuniones, tanto pacíficas como violentas, se encuentran detalladas en los artículos 22-25 de la Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza. Por ejemplo, el artículo 25 numeral 1 de la referida ley prescribe que la fuerza pública puede actuar, empleando el uso legítimo de la fuerza, cuando en una reunión se identifique “una amenaza o peligro inminente para la vida e integridad

física de las personas participantes o no participantes y de las servidoras y servidores o de daños graves a sus bienes”.

235. Por lo expuesto, más allá de que en realidad no se está suspendiendo el derecho a la libertad de reunión, es claro que las medidas del régimen ordinario son suficientes para lograr el objetivo buscado por la medida prevista en el artículo 5 del decreto ejecutivo 410. En este sentido, esta Corte concluye que el artículo 5 del decreto ejecutivo 410 es inconstitucional por incumplir el requisito material previsto en el artículo 123 numeral 1 de la LOGJCC.

6.4. Requisiciones

236. El artículo 6 del decreto ejecutivo 410 dispone requisiciones de bienes en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena y El Oro, en el Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha y en el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay con el fin de incautar, especialmente, “armas, sus partes o piezas, explosivos, municiones o accesorios de origen ilícito y sin permiso de porte o tenencia, previo su registro y pericias necesarias efectuadas por el ente responsable de la cadena de custodia”.

237. El artículo 37 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado establece:

Art. 37.- De las requisiciones.- Para el cumplimiento de la movilización, en los estados de excepción, el Presidente de la República, mediante decreto, podrá disponer, en todo o parte del territorio nacional, la requisición de bienes patrimoniales que pertenezcan a personas jurídicas o naturales, nacionales o extranjeras.

Los bienes no fungibles requisados serán devueltos a sus propietarios una vez satisfecha la necesidad que motivó la requisición o al término del estado de excepción, según corresponda.

Toda requisición de bienes y prestación de servicios, al finalizar el estado de excepción, deberá ser compensada inmediatamente, con la indemnización con el justo valor del servicio, de los bienes o trabajos prestados al Estado. También se indemnizará con el justo valor de los bienes fungibles requisados.

El reglamento a la Ley establecerá los procedimientos de requisición, los responsables, uso de bienes y servicios, valores de la indemnización que correspondan, plazos y formas de pago que se deriven por el uso de los mismos.

238. Como se puede observar, según lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, las requisiciones, como medida excepcional que puede ordenarse en un decreto de estado de excepción, se pueden realizar sobre bienes de origen lícito que podrían requerirse para enfrentar una situación excepcional. Esto es claro ya que la norma, de hecho, dispone la respectiva devolución (en el caso de bienes no

fungibles) o indemnización inmediata (en el caso de bienes fungibles) al finalizar el estado de excepción. Aquello, por obvias razones, no sería posible en el caso de armas, municiones o explosivos “de origen ilícito y sin permiso de porte o tenencia”.

239. Además, de conformidad con el artículo 16 literal n) de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, es una atribución y deber del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas “Efectuar el control de producción, comercialización, transporte, almacenamiento, tenencia y empleo de armas, explosivos y afines”. Así, realizar operativos encaminados a incautar armas, explosivos, municiones y afines, es una atribución con la que las Fuerzas Armadas cuentan en el régimen ordinario.⁷⁸ Por tanto, además de que no es posible, no es necesario declarar el estado de excepción para el efecto.

240. Entonces, al no ser viable ni necesario que se dispongan requisiciones de armas, explosivos, municiones y afines, el único efecto del artículo 6 del decreto ejecutivo 410 sería permitir requisiciones de bienes de origen lícito de personas jurídicas y naturales, nacionales y extranjeras. Sin embargo, en la declaratoria de estado de excepción no se explica qué bienes de origen lícito el Estado necesitaría requisar, mientras dure el estado de excepción y con la obligación de devolver el bien o indemnizar al dueño, ni con qué propósitos.

241. Por lo expuesto, esta Corte verifica que las requisiciones de bienes de origen lícito dispuestas en el artículo 6 del decreto ejecutivo 410 no son estrictamente necesarias para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria de estado de excepción. En cuanto a la requisición de armas, municiones y explosivos, este Organismo concluye que aquello no se puede ordenar en un decreto de estado de excepción y, además, existen mecanismos idóneos en el régimen ordinario. Por tanto, el artículo 6 del decreto ejecutivo 410 es inconstitucional por no cumplir el requisito material previsto en el artículo 123 numeral 1 de la LOGJCC.

6.5. Movilización e intervención de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional

242. El artículo 7 del decreto ejecutivo 410 dispone que “continúe la movilización e intervención de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional” en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena y El Oro, en el Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha y en el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay. Además, el artículo indica que no se afectarán las competencias previstas en el decreto ejecutivo 218 de 7 de abril de 2024 por la

⁷⁸ De acuerdo con el artículo 474.2 del Código Orgánico Integral Penal, “Todas las armas, sus partes o piezas, explosivos, municiones o accesorios, que fueron instrumentos u objeto material de un delito, y que hayan sido incautadas, confiscadas o decomisadas por autoridad competente, serán objeto de uso inmediato de la Policía Nacional o Fuerzas Armadas, según la necesidad priorizada de cada institución [...]”.

“persistencia del conflicto armado interno”. Entonces, se deben analizar tres aristas de la medida: (i) movilización de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, (ii) intervención de las referidas entidades y (iii) permanencia de las competencias previstas en el decreto ejecutivo 218.

243. De forma previa a analizar las tres aristas de la medida, esta Corte observa que el artículo 7 del decreto ejecutivo 410 empieza con la palabra “continúe”, lo cual denota que la supuesta medida extraordinaria ya se venía aplicando de forma previa a la declaratoria de estado de excepción. Sin embargo, esto no sería posible salvo que se tratase de una renovación de un estado de excepción que mantenga una medida prevista en el estado de excepción originario. En este caso, el decreto ejecutivo 410 no se trata de una renovación de un estado de excepción por lo que no es posible que una medida extraordinaria “continúe” ejecutándose.

244. En cuanto a la primera arista de la medida, esta Corte observa que el artículo 165 numeral 6 de la Constitución no prevé la posibilidad de “movilizar” a la Policía Nacional ni a las Fuerzas Armadas. De hecho, el término “movilización” podría confundirse con la medida prevista en el artículo 165 numeral 8 de la Constitución que contempla la posibilidad de “Disponer la movilización y las requisiciones que sean necesarias, y decretar la desmovilización nacional, cuando se restablezca la normalidad”. Al respecto, el artículo 36 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado establece:

Art. 36.- De la movilización.- Decretado el Estado de Excepción, el Presidente de la República podrá ordenar la Movilización Nacional, que se implementará a través de la Dirección Nacional de Movilización.

La Movilización Nacional, ya sea total o parcial, comprende el paso de las actividades ordinarias del Estado a las de crisis, conflicto o cualquier otra emergencia nacional, por factores humanos o naturales, e implicará la orden forzosa de prestar servicios individuales o colectivos, sean a nacionales y extranjeros, o personas naturales o jurídicas.

La desmovilización será decretada por el Presidente o la Presidenta de la República, en cuanto se restablezcan las condiciones de seguridad que hubiesen sido afectadas.

245. Del referido artículo se concluye que la movilización, como medida extraordinaria que podría ser ordenada en un estado de excepción, no aplica para miembros de la Policía Nacional ni de las Fuerzas Armadas. Este tipo de medida únicamente puede disponerse con el fin de ordenar a personas naturales o jurídicas de carácter civil que presten servicios forzosamente.

246. Sobre la segunda arista de la medida, este Organismo considera que es viable referirse a la “intervención” de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas como sinónimo de la

palabra “empleo” que está prevista como una medida extraordinaria posible en un estado de excepción en el artículo 165 numeral 6 de la Constitución. Ahora bien, es necesario observar que el artículo 123 numeral 1 de la LOGJCC exige “que las medidas ordinarias sean insuficientes” para enfrentar los hechos que dieron origen a la declaratoria de estado de excepción. Esta Corte observa que el objetivo de la declaratoria de estado de excepción es, esencialmente, combatir la delincuencia organizada. Por ello, es necesario determinar si en el marco del régimen ordinario existen medidas suficientes que permitan hacerlo.

247.En cuanto al empleo de la Policía Nacional para combatir la delincuencia organizada, para esta Corte es claro que la medida no tiene ningún efecto útil si se declara en un estado de excepción. En efecto, de acuerdo con el artículo 158 de la Constitución, “la protección interna y el mantenimiento del orden público son [...] responsabilidad de la Policía Nacional”. Asimismo, el artículo 163 de la Constitución prescribe que la Policía Nacional debe “atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional”.

248.Por otro lado, sobre el empleo de las Fuerzas Armadas para combatir la delincuencia organizada, esta Corte considera que aquello es posible, dentro del régimen ordinario, si se sigue el procedimiento previsto en el artículo 158 de la Constitución. El referido artículo expresamente prevé la posibilidad de que las Fuerzas Armadas apoyen a la Policía Nacional en caso de delitos, entre otros, de terrorismo y delincuencia organizada. Ahora bien, de acuerdo con el artículo 158 de la Constitución, el apoyo de las Fuerzas Armadas debe ser complementario y subsidiario.

249.El apoyo es complementario y subsidiario en el sentido de que las Fuerzas Armadas no están llamadas a reemplazar ni desautorizar a la Policía Nacional. En efecto, de acuerdo con el artículo 158 de la Constitución, la seguridad interna del Estado es responsabilidad de la Policía Nacional. Sin embargo, en caso de que las capacidades de la Policía Nacional se vean superadas en situaciones concretas y excepcionales, la intervención de las Fuerzas Armadas es viable con el fin de apoyar a la Policía Nacional y, por tanto, fortalecer las capacidades de la fuerza pública y conseguir un objetivo común. Evidentemente, la intervención de las Fuerzas Armadas no puede realizarse de forma autónoma, sino que debe existir estricta coordinación con la Policía Nacional.

250.El presidente de la República debería recurrir a la medida excepcional prevista en el artículo 165 numeral 6 de la Constitución exclusivamente cuando se necesite la intervención de la Policía Nacional y/o las Fuerzas Armadas para fines distintos de aquellos que ya están previstos en la Constitución como competencias de estas

instituciones en el régimen ordinario. Así, por ejemplo, el artículo 158 de la Constitución prevé que puede existir apoyo complementario de las Fuerzas Armadas en el sistema penitenciario “cuando existe grave conmoción interna”. En el mismo sentido, el artículo 26 de la Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza prescribe:

La seguridad externa o perimetral le corresponde a la Policía Nacional que, mediando declaratoria de estado de excepción, podrá contar con el apoyo de las Fuerzas Armadas, previa justificación técnica que evidencie que la situación desbordó las capacidades del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria y de la Policía Nacional.

- 251.** Por su parte, el artículo 29 del mismo cuerpo normativo establece que, para que proceda la intervención excepcional de las Fuerzas Armadas al interior de centros de privación de libertad, se necesita la declaratoria de estado de excepción. Entonces, al analizar la Constitución y la Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza, queda claro que, para la intervención de las Fuerzas Armadas en el sistema penitenciario, es necesaria la declaratoria de estado de excepción por la causal de grave conmoción interna.
- 252.** Entonces, para el fin específico que motivó la declaratoria de estado de excepción en este caso (*i.e.* combatir el crimen organizado), es innecesario disponer la intervención de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas en un decreto de estado de excepción ya que aquello puede y debe realizarse en el marco del régimen ordinario. En este contexto, es claro que la medida no cumple con el requisito material previsto en el artículo 123 numeral 1 de la LOGJCC.
- 253.** En cuanto a la tercera arista de la medida, esta Corte observa que, en el decreto ejecutivo 410, el presidente de la República se refiere a competencias de las Fuerzas Armadas previstas en el decreto ejecutivo 218. Estas competencias implican, en lo principal, su intervención para combatir supuestos CANI empleando, inclusive, estándares del derecho internacional humanitario. Al respecto, esta Corte observa que tales competencias no se encuentran previstas en el artículo 165 de la Constitución como medidas que puedan dictarse en el marco de un decreto de estado de excepción y, por tanto, no es competencia de esta Corte avalar ese tipo de intervención de las Fuerzas Armadas a través del presente dictamen. Aquello de ninguna forma implica un pronunciamiento sobre la constitucionalidad, o no, del decreto ejecutivo 218 ya que no es competencia de la Corte pronunciarse sobre otros actos normativos ajenos al decreto de estado de excepción.
- 254.** Por lo expuesto, considerando que: i) el artículo 165 de la Constitución no prevé la posibilidad de “movilizar” a la Policía Nacional y a las Fuerzas Armadas; ii) la intervención de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas para combatir la

delincuencia organizada no requiere de un estado de excepción y puede realizarse en el marco del régimen ordinario; y, iii) el artículo 165 de la Constitución no prevé la posibilidad de dotar a la Policía Nacional y a las Fuerzas Armadas de las competencias previstas en el decreto ejecutivo 218; esta Corte concluye que el artículo 7 del decreto ejecutivo 410 es inconstitucional.

6.6. Suspensión focalizada del derecho a la libertad de tránsito

255. El artículo 8 del decreto ejecutivo 410 prevé la “restricción” del derecho a la libertad de tránsito “todos los días, desde las 22h00, hasta las 05h00” en los siguientes cantones y parroquia:

Tabla 20

No.	Cantón/Parroquia	Provincia
1	Cantón Camilo Ponce Enríquez	Azuay
2	Cantón Durán	Guayas
3	Cantón Balao	Guayas
4	Parroquia Tenguel	Guayas
5	Cantón Babahoyo	Los Ríos
6	Cantón Buena Fe	Los Ríos
7	Cantón Quevedo	Los Ríos
8	Cantón Pueblo Viejo	Los Ríos
9	Cantón Vinces	Los Ríos
10	Cantón Valencia	Los Ríos
11	Cantón Ventanas	Los Ríos
12	Cantón Mocache	Los Ríos
13	Cantón Urdaneta	Los Ríos
14	Cantón Baba	Los Ríos
15	Cantón Palenque	Los Ríos
16	Cantón Quinsaloma	Los Ríos
17	Cantón Montalvo	Los Ríos
18	Cantón La Joya de los Sachas	Orellana
19	Cantón Puerto Francisco de Orellana	Orellana
20	Cantón Loreto	Orellana

256. La focalización de la medida cuenta con un sustento técnico. Al respecto, la recomendación del Informe 4, elaborado por la Policía Nacional, coincide exactamente con lo previsto en el artículo 8 del decreto ejecutivo 410 en cuanto a los horarios y al ámbito territorial de aplicación. Para sustentar su informe, la Policía Nacional expone la cantidad considerable de homicidios intencionales, entre enero y octubre de 2024, que tuvieron lugar en los cantones y parroquia específicos (1140 en total). Además, para justificar el horario de la medida, la Policía Nacional explica que, según los registros del ECU 911, en los cantones y parroquia específicos, la mayor cantidad de incidencias de escándalo en espacios públicos se presentan entre las 22h00 y las 05h00,

las incidencias por libadores entre las 22h00 y las 02h59, y la mayor cantidad de homicidios intencionales entre las 19h00 y las 22h59.

257. En primer lugar, tal como se indicó en el párrafo 16 *supra*, más allá de que se utiliza el término “restricción”, en realidad el artículo 8 del decreto ejecutivo 410 prevé la suspensión, focalizada, del derecho a la libertad de tránsito. Por tanto, en caso de que se determine que la medida cumple con los requisitos materiales previstos en la LOGJCC, es necesario que la palabra “restricción” se entienda sustituida por “suspensión”.
258. En cuanto al fin perseguido por la medida, esta Corte entiende que su objetivo radica en facilitar la acción de la fuerza pública en contra de los grupos del crimen organizado y, por tanto, proteger la seguridad de la población y, entre otros, sus derechos a la vida, a la integridad personal y a la propiedad. Por tanto, la medida persigue un **fin constitucionalmente válido**.
259. Este Organismo observa que la suspensión del derecho a la libertad de tránsito, por las noches, es conducente tanto para facilitar las acciones de la fuerza pública como para precautelar la seguridad y los derechos constitucionales de la población. En efecto, sin la circulación de la población por la noche, los miembros de la fuerza pública pueden identificar más fácilmente posibles focos de delincuencia y, además, pueden llevar a cabo sus operaciones con más rapidez y sin poner en riesgo a la población que, en otras circunstancias, podría quedar atrapada en fuego cruzado o situaciones de similar naturaleza. De igual forma, al permanecer la población dentro de sus hogares, se expone en mucho menor medida a ser víctima, directa o indirectamente, del crimen organizado. Por tanto, la medida cumple con el requisito de **idoneidad**.
260. Asimismo, esta Corte estima que la medida se ha planteado en términos razonables en cuanto está focalizada para que aplique exclusivamente en los cantones y parroquias que, por sus características e historial en cuanto a criminalidad, requieren de una medida de esta naturaleza. El horario en el que se aplica la medida está justificado por información en cuanto a incidencias reportadas al ECU 911 y, en cuanto está previsto exclusivamente para horas de la noche, permite interferir lo menos posible con las actividades cotidianas de la población. Finalmente, debe tomarse en cuenta que la medida responde a una recomendación expresa de la Policía Nacional como conclusión de un informe técnico.
261. Tomando en cuenta estas particularidades, esta Corte no identifica otras medidas que puedan, a la vez, ser menos gravosas para los derechos y permitir conseguir el fin buscado en el mismo grado de satisfacción. Por ello, la medida cumple con el requisito de **necesidad**.

- 262.** No cabe duda de que la suspensión, temporal y focalizada, del derecho a la libertad de tránsito es una medida severa y genera un impacto considerable no solo en el propio derecho suspendido sino en otros derechos de la población afectada. En efecto, la medida imposibilita que la población realice, por las noches, actividades de comercio, transporte, ocio, entre otras. Aquello podría derivar en grandes pérdidas económicas para locales comerciales, disminución de las actividades turísticas, despidos y, más allá del impacto en el ámbito económico, podría tener un impacto en la vida cotidiana de la población, su estado de ánimo y percepción sobre la inseguridad del país.
- 263.** Por otro lado, esta Corte valora la delicada situación que enfrenta el país en cuanto a los índices de violencia causados, entre otros factores, por los grupos del crimen organizado. Las estadísticas demuestran preocupantes cifras sobre homicidios intencionales, delitos contra la propiedad, extorsión, entre otros delitos graves, que obligan a la fuerza pública a tomar medidas fuertes. En este contexto y tomando en cuenta los efectos positivos que busca la medida en pro de facilitar la intervención de la fuerza pública y proteger la seguridad y los derechos de la población, este Organismo considera que la medida no supone efectos en los derechos de la población que sean excesivos frente al fin legítimo perseguido. Por ello, la medida es **proporcional** en estricto sentido.
- 264.** En virtud de lo expuesto, esta Corte concluye que la medida prevista en el artículo 8 del decreto ejecutivo 410 cumple con los requisitos materiales previstos en el artículo 123 de la LOGJCC y, por tanto, es constitucional.

7. Consideraciones finales

- 265.** Esta Corte observa con gran preocupación cómo la declaratoria de estados de excepción se ha convertido, en la práctica, en una herramienta ordinaria más del presidente de la República para combatir la criminalidad en el país. Desde 2018 se han declarado más de 30 estados de excepción específicamente para combatir la violencia tanto dentro como fuera de las cárceles.⁷⁹ La tendencia ha crecido progresivamente. Hasta el momento, el actual presidente de la República ya ha declarado o renovado estados de excepción en 7 ocasiones.⁸⁰ Los estados de excepción dirigidos a combatir la criminalidad en el país han estado vigentes durante 7 de los primeros 9 meses del

⁷⁹ Ver, casos 1-18-EE, 2-18-EE, 3-18-EE, 1-19-EE, 2-19-EE, 3-19-EE, 4-19-EE, 5-19-EE, 4-20-EE, 6-20-EE, 5-21-EE, 6-21-EE, 7-21-EE, 8-21-EE, 2-22-EE, 3-22-EE, 4-22-EE, 5-22-EE, 6-22-EE, 7-22-EE, 8-22-EE, 1-23-EE, 3-23-EE, 4-23-EE, 5-23-EE, 6-23-EE, 7-23-EE, 8-23-EE, 1-24-EE, 2-24-EE, 5-24-EE, 6-24-EE, 7-24-EE, 9-24-EE y 11-24-EE.

⁸⁰ Ver, casos 1-24-EE, 2-24-EE, 5-24-EE, 6-24-EE, 7-24-EE, 9-24-EE y 11-24-EE.

año.⁸¹ Al finalizar el periodo de vigencia del estado de excepción analizado en el presente dictamen, serán 9 de 11 meses.

266.El uso constante y prolongado de estados de excepción es, sin duda, contrario a la naturaleza excepcional de esta figura prevista en la Constitución. Además, no puede pasarse por alto que trae consigo efectos graves en los derechos y en la vida cotidiana de la población. La recurrencia a los estados de excepción por causales tan delicadas como la grave conmoción interna y el conflicto armado interno trae consigo un efecto grave, tanto a nivel nacional como internacional, en la percepción de la población sobre la seguridad y tiene efectos en ámbitos como el turismo, la inversión, entre otros.

267.Asimismo, las constantes y prolongadas suspensiones de derechos de la población podrían, en algún momento, vaciar el contenido de tales derechos e impedir su ejercicio para la población. Las medidas como la suspensión de los derechos a la inviolabilidad de domicilio y de correspondencia, exponen a la población a abusos por parte del Estado. Otras como la suspensión del derecho a la libertad de tránsito interfieren con la vida cotidiana de las personas y tienen graves efectos en el turismo, el comercio, la industria, entre otros ámbitos.

268.En este sentido, esta Corte ya le ha recordado al presidente de la República en múltiples ocasiones que el tratamiento de los problemas estructurales, como el crecimiento sostenido de los índices de violencia y criminalidad, requiere de medidas estructurales por parte del Estado en su conjunto. Este Organismo ha sido enfático al respecto y ha advertido que:

es un deber del Estado articular las medidas oportunas y eficaces tendientes a superar las barreras estructurales que ocasionan los graves problemas del incremento en la actividad

⁸¹ En 2024, el presidente de la República ha declarado estados de excepción en múltiples ocasiones. Lo hizo el 8 de enero de 2024 con el decreto ejecutivo 110 por un periodo de 60 días que, posteriormente, fue renovado por 30 días adicionales. De igual forma, el 2 de julio de 2024, con el decreto ejecutivo 318, declaró un nuevo estado de excepción por 60 días que, posteriormente, también fue renovado por 30 días adicionales. Por otro lado, si bien los decretos de estado de excepción 250 de 30 de abril de 2024 y 275 de 22 de mayo de 2024 fueron declarados inconstitucionales en los dictámenes 5-24-EE/24 de 9 de mayo de 2024 y 6-24-EE/24 de 13 de junio de 2024, estuvieron vigentes 9 y 20 días, respectivamente. El tiempo de vigencia de estados de excepción, en general, es mayor si se toma en cuenta que, mediante decreto ejecutivo 229 de 19 de abril de 2024, reformado a través del decreto ejecutivo 230 de 20 de abril de 2024, el presidente decretó un estado de excepción por las causales de grave conmoción interna y calamidad pública ante la crisis eléctrica que atravesaba el país. Mediante dictamen 4-24-EE/24 de 2 de mayo de 2024, la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción, exclusivamente por la causal de grave conmoción interna. Además, la Corte declaró la inconstitucionalidad de la medida relativa a la movilización de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas y la constitucionalidad de la medida que permitía la disposición de fondos públicos para atender la situación que motivó la emisión del decreto de estado de excepción.

delincuencial, por lo que no se podrá recurrir de forma reiterada a los estados de excepción para promover medidas preventivas, reformas institucionales o formulación de políticas públicas, las cuales son obligaciones que deben asumirse dentro de un régimen competencial ordinario.⁸²

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

no soluciona los problemas estructurales como la falta de seguridad, y el que los niños, niñas y adolescentes sean captados por bandas criminales. Tanto la pobreza como la violencia merecen respuestas integrales por parte del Estado, considerando que el presidente de la República es el responsable de la administración pública. La declaratoria de estado de excepción no tiene la capacidad de impedir que los menores de edad sean reclutados por grupos 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.⁸³

270.La Corte ha enfatizado que, ante una problemática cuya duración es indefinida, “corresponde superarla mediante los cauces ordinarios, a través de la implementación de nuevas herramientas en la legislación y normativa seccional y una política pública que se ajuste a las necesidades que exige este momento y a las disposiciones constitucionales”.⁸⁴ Es por esto que, en el presente dictamen, la Corte ha realizado un examen profundo y riguroso de la constitucionalidad y proporcionalidad de las medidas que se invocan como parte de la declaratoria de estado de excepción, con el fin de ilustrar que los fines que se busca a través de estas medidas excepcionales, pueden conseguirse a través de las herramientas que el régimen ordinario pone a disposición del presidente de la República y de las entidades estatales, sin que sea necesario invocar un régimen extraordinario y excepcional.

271.Por ello, es vital que el presidente de la República y todas las entidades del Estado tomen en consideración todas las medidas previstas en el régimen ordinario.⁸⁵ Como se ha demostrado en el presente dictamen, el presidente cuenta con mecanismos dentro del régimen ordinario, como el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas regulado en el artículo 158 de la Constitución, que no están siendo empleadas. Por el contrario, ha optado por múltiples declaratorias de estado de excepción en los que se han dispuesto medidas que podían y debían tomarse en el marco del régimen ordinario.

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

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

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

⁸⁵ Este Organismo ya le ha recordado expresamente al presidente que “esta Corte estima pertinente insistir en la necesidad de adoptar medidas a mediano y largo plazo dentro del régimen ordinario que den respuestas a esta problemática. Recurrir de manera reiterada al estado de excepción desnaturaliza su carácter extraordinario y no permite atender los factores estructurales que provocan estos hechos”. CCE, dictamen 6-23-EE/23, 25 de agosto de 2023, párr. 53.

272.La preocupación sobre el continuo uso de estados de excepción también ha sido expresada por organismos internacionales, cuyas recomendaciones deben cumplirse de buena fe por el Estado. Así, por ejemplo, en sus “Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Ecuador”, el Comité de Derechos Humanos incluyó lo siguiente:

9. El Comité expresa su profunda preocupación por la frecuencia con que el Estado parte ha declarado estados de excepción y suspendido algunos de los derechos consagrados en el Pacto, así como la aparente normalización de los estados de excepción a nivel nacional y local, teniendo en cuenta que las suspensiones solo deben ocurrir en situaciones verdaderamente excepcionales. Asimismo, lamenta el recurrente uso de la causal de “conflicto armado interno” desde enero de 2024, y la ausencia de medidas encaminadas a dar cumplimiento a los dictámenes de la Corte Constitucional en la materia. También son motivo de preocupación para el Comité los informes que indican que algunos derechos, como la libertad de circulación, la libertad de asociación y la libertad de reunión, se han visto limitados de forma considerable y desproporcionada, afectando particularmente a las personas indígenas, las personas en situación de pobreza y a las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo (arts. 4, 6, 7, 9, 12, 21, 22).

10. El Estado parte debe limitar el recurso a los estados de excepción y velar por el estricto respeto de los derechos humanos consagrados en el Pacto y por el cumplimiento sistemático de todas las condiciones establecidas en el artículo 4 del Pacto, tal como interpretó el Comité en su observación general núm. 29 (2001), relativa a la suspensión de obligaciones durante un estado de excepción. Además, debe asegurar que toda medida adoptada para proteger a la población en el contexto de un estado de excepción sea temporal, proporcionada y estrictamente necesaria; que esté sujeta a una pronta revisión judicial; y que cumpla con la garantía de los principios de no discriminación y proporcionalidad; mediante el pleno cumplimiento de los artículos 164 y 165 de la Constitución y de los dictámenes de la Corte Constitucional.⁸⁶

273.El Comité contra la Tortura, en sus “Observaciones finales sobre el octavo informe periódico del Ecuador”, también expresó sus preocupaciones en los siguientes términos:

11.El Comité reconoce los retos en materia de seguridad que enfrenta el Estado parte como consecuencia de la violencia relacionada con el crimen organizado. También toma nota de la declaración del estado de excepción en todo el territorio nacional y en los centros de privación de libertad por “grave conmoción interna”, con la consecuente participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública y control de seguridad de los centros de rehabilitación social junto a la Policía Nacional, a partir del 8 de enero de 2024, que posteriormente se ha restringido a zonas específicas del país. Además, toma nota de la declaración de estado de excepción por causa de un “conflicto armado interno” a partir del 9 de enero de 2024 y de las explicaciones proporcionadas por la delegación sobre la existencia de dicho conflicto armado. Sin embargo, el Comité lamenta no haber recibido información exhaustiva sobre las medidas adoptadas para dar cumplimiento a los dictámenes de la Corte Constitucional que han observado la falta de

⁸⁶ Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Ecuador, CCPR/C/ECU/CO/7, noviembre de 2024, párr. 9-10.

justificación de hechos que desborden los mecanismos constitucionales ordinarios y justifiquen la declaratoria de estado de excepción por la causal de conflicto armado interno. Además, al Comité le preocupan las informaciones sobre violaciones a la Convención durante el estado de excepción, debido a excesos en la actuación de las Fuerzas Armadas en el mantenimiento de la seguridad pública, incluidos actos de tortura, detenciones ilegales y supuestas ejecuciones extrajudiciales (art. 2).

12. El Estado parte debe garantizar que las normas que rigen la aplicación del estado de excepción se ajusten a las obligaciones en materia de derechos humanos contraídas en el ámbito internacional por el Estado parte, incluidos los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, y que los miembros de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas observen estrictamente la prohibición absoluta de la tortura, de conformidad con el artículo 2, párrafo 2, de la Convención. También debe asegurar que las tareas de mantenimiento del orden público y seguridad ciudadana sean realizadas, por regla general, por los cuerpos policiales civiles y solo de manera absolutamente necesaria, excepcional, temporal y complementaria, y respetando plenamente los estándares internacionales de derechos humanos, por miembros de las Fuerzas Armadas.⁸⁷

274. Por lo expuesto, esta Corte le insiste al presidente de la República, una vez más, que revea su política en cuanto a la emisión de estados de excepción con el fin de combatir la criminalidad en el país. Debe procurar encontrar soluciones empleando todas las herramientas con las que cuenta en el régimen ordinario. Es deber de esta Corte asegurar que se respete la excepcionalidad de esta figura constitucional y que se utilice, principalmente, para precautelar los derechos de la población.

8. Decisión

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

- 1. Declarar** la constitucionalidad del estado de excepción declarado en el decreto ejecutivo 410 de 3 de octubre de 2024, exclusivamente por la causal de grave conmoción interna. Conforme se prevé en el artículo 2 del referido decreto, el estado de excepción tendrá una vigencia de 60 días. El ámbito territorial de aplicación incluye a las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena y El Oro, en el Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha y en el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay.
- 2. Aclarar** que el estado de excepción y las medidas extraordinarias no aplican en el interior de los centros de privación de libertad del Sistema Nacional de Rehabilitación Social ya que aquello no ha sido expresamente previsto por el presidente de la República.

⁸⁷ Comité contra la Tortura, Observaciones finales sobre el octavo informe periódico de Ecuador, CAT/C/ECU/CO/8, agosto de 2024, párr. 11-12.

- 3. Declarar** la inconstitucionalidad de la causal de conflicto armado interno ya que esta no se ha configurado, conforme los estándares establecidos en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, frente a los grupos criminales especificados por el presidente de la República.
- 4. Declarar** la constitucionalidad de las siguientes medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción:
- a. La suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio, prevista en el artículo 3 del decreto ejecutivo 410, exclusivamente en lo que se refiere a la posibilidad de realizar allanamientos “por parte de la Policía Nacional [...] con el fin de desarticular y neutralizar las amenazas en curso o futuras”. Las Fuerzas Armadas podrán intervenir siempre y cuando se siga el procedimiento previsto en el artículo 158 de la Constitución.
 - b. La suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia, ordenada en el artículo 4 del decreto ejecutivo 410.
 - c. La suspensión del derecho a la libertad de tránsito, desde las 22h00 hasta las 05h00, en los cantones y parroquia especificados en el artículo 8 del decreto ejecutivo 410.
- 5. Declarar** la inconstitucionalidad de las siguientes medidas, adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción, en consideración de que no son estrictamente necesarias para superar los hechos invocados y en virtud de que ya existen medidas previstas en el régimen ordinario que son idóneas para conseguir los objetivos buscados por el presidente de la República sin necesidad de acudir a un estado de excepción:
- a. La suspensión del derecho a la libertad de reunión prevista en el artículo 5 del decreto ejecutivo 410 debido a que no es estrictamente necesaria para cumplir el objetivo de “impedir y desarticular reuniones en espacios públicos donde se identifiquen posibles amenazas a la seguridad ciudadana e integral, así como al orden constituido”. Esta declaratoria no implica que, en el marco del régimen ordinario, la Policía Nacional (que podría contar con el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas de acuerdo con los procesos y competencias previstas en la Constitución y la ley) no pueda “impedir y desarticular reuniones en espacios públicos donde se identifiquen posibles amenazas a la seguridad ciudadana e integral, así como al orden constituido”

ya que, como se explica en el dictamen, esa es una de sus competencias y obligaciones.

- b. Las requisiciones ordenadas en el artículo 6 del decreto ejecutivo 410 debido a que no son estrictamente necesarias para cumplir el objetivo de incautar “armas, sus partes o piezas, explosivos, municiones o accesorios de origen ilícito y sin permiso de porte o tenencia, previo su registro y pericias necesarias efectuadas por el ente responsable de la cadena de custodia”. Esta declaratoria no implica que, en el marco del régimen ordinario, la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, en el marco de sus competencias, no puedan incautar “armas, sus partes o piezas, explosivos, municiones o accesorios de origen ilícito y sin permiso de porte o tenencia, previo su registro y pericias necesarias efectuadas por el ente responsable de la cadena de custodia” ya que, como se explica en el dictamen, esa es una de sus competencias y obligaciones.
 - c. La movilización e intervención de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, dispuestas en el artículo 7 del decreto ejecutivo 410, debido a que no es estrictamente necesaria para cumplir el objetivo de combatir a los grupos del crimen organizado. Esta declaratoria no implica que, en el marco del régimen ordinario, la Policía Nacional (que podría contar con el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas de acuerdo con los procesos y competencias previstas en la Constitución y la ley) no pueda combatir a los grupos del crimen organizado ya que, como se explica en el dictamen, esa es una de sus competencias y obligaciones.
- 6. Conminar** al presidente de la República para que utilice los estados de excepción únicamente cuando la situación lo requiera, fundamente adecuadamente las causales que invoca y tome todas las medidas previstas en el régimen ordinario para combatir la situación de violencia que atraviesa el país.
- 7. Exhortar** a los organismos del Estado competentes, en especial al presidente de la República, la Asamblea Nacional y la fuerza pública, a que enfrenten la grave situación de inseguridad que vive el país con visión institucional de largo plazo, mediante la implementación de soluciones estructurales de carácter legislativo y de política pública sostenida en el tiempo.
- 8. Disponer** al presidente de la República que, una vez concluido el periodo de vigencia del estado de excepción, remita a la Corte Constitucional el informe correspondiente de conformidad con el artículo 166 de la Constitución.

- 9. Recordar** que el objetivo final del estado de excepción es garantizar el orden público, la paz social y la convivencia pacífica de los ciudadanos. Por ello, las actuaciones de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas deben respetar el ordenamiento jurídico aplicable, incluyendo los derechos humanos de toda la población.
- 10. Recordar** que el artículo 166 de la Constitución prevé: “las servidoras y servidores públicos serán responsables por cualquier abuso que hubieran cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción”.
- 11. Disponer** a la Defensoría del Pueblo que, en el marco de sus competencias, realice el seguimiento de las actuaciones realizadas en relación con la declaratoria de estado de excepción e informe al respecto a la Corte Constitucional una vez que este finalice. Si la Defensoría del Pueblo identifica posibles vulneraciones de derechos, deberá activar los mecanismos y acciones previstas en el ordenamiento jurídico.
- 12. Notifíquese, publíquese y cúmplase.**

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, tres votos salvados de los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 14 de noviembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN 11-24-EE/24

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Teresa Nuques Martínez

1. Antecedentes

1. El 08 de enero de 2024, el presidente de la República declaró estado de excepción, mediante decreto ejecutivo 110, invocando la causal de grave conmoción interna. Posteriormente, con decreto ejecutivo 111 de 09 de enero de 2024, agregó una causal adicional, reconociendo la existencia de un conflicto armado interno. La Corte Constitucional, a través del dictamen 1-24-EE/24 de 29 de febrero de 2024, realizó el control de constitucionalidad de ambos decretos ejecutivos y **dictaminó que los mismos eran constitucionales.**¹
2. En el dictamen 1-24-EE/24, se razonó sobre la concurrencia de los elementos necesarios para configurar la causal de grave conmoción interna,² pero, además, sobre la causal de *conflicto armado interno*, concluyó que el Ejecutivo había justificado, en abstracto, hechos que “se enmarcarían en el posible entendimiento de un conflicto armado interno”.³ En consecuencia señaló que dicha causal invocada era constitucional.
3. Así, la jurisprudencia estableció, en el primer control de constitucionalidad sobre la causal de conflicto armado interno, que la existencia del mismo es una cuestión de hecho que no depende de declaraciones por parte de las autoridades públicas y mucho menos que las partes involucradas lo reconozcan.⁴ En ese sentido, fue clara en indicar que la existencia de un conflicto armado interno “tampoco depende del control constitucional que realiza la Corte, pues a este Organismo no le corresponde efectuar un análisis exhaustivo para determinar la existencia o inexistencia de un conflicto armado interno, así como sus potenciales alcances y características.”⁵

¹ El dictamen 1-24-EE/24, de ponencia del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, fue aprobado con 8 votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo (voto concurrente), Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz (voto concurrente), Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado (voto concurrente), Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín (voto concurrente).

² CCE, dictamen 1-24-EE/24, 29 de febrero de 2024, párr. 73.

³ *Ibid.*, párr. 92.

⁴ *Ibid.*, párr. 83.

⁵ CCE, dictamen 1-24-EE/24, 29 de febrero de 2024, párr. 84.

4. Posteriormente, el 07 de marzo de 2024 el presidente de la República mediante decreto ejecutivo 193 decretó la renovación del estado de excepción en los mismos términos que la declaratoria inicial. En el control de constitucionalidad ejercido con dictamen 2-24-EE/24,⁶ se declaró la constitucionalidad de la antedicha renovación. En esta ocasión, y en el contexto de una renovación, si bien este Organismo concluyó que el Ejecutivo había justificado los hechos necesarios para una renovación por la causal de *grave conmoción interna*, determinó que sobre la causal de *conflicto armado interno*, no brindó información suficiente que justifique su existencia.⁷
5. Para el 30 de abril de 2024, el Ejecutivo expidió el decreto ejecutivo 250 declarando estado de excepción ante “la persistencia del conflicto armado interno”, focalizándolo en cinco provincias. Sobre la declaratoria, el dictamen 5-24-EE/24 de 09 de mayo de 2024⁸ declaró la inconstitucionalidad de la misma, por considerar que el presidente de la República no brindó información que evidencie la configuración de la causal de conflicto armado interno.⁹
6. El 27 de mayo de 2024, el presidente de la República decretó estado de excepción en siete provincias del Ecuador y en el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia del Azuay, con decreto ejecutivo 275. Para dicho efecto, invocó la causal de conflicto armado interno. En el correspondiente dictamen,¹⁰ se declaró su inconstitucionalidad por considerar que los hechos señalados “[...] no configuran la causal [...] a la luz del derecho nacional e internacional, [...] pues la Presidencia de la República no acreditó la concurrencia de los dos elementos necesarios [...]”.¹¹

⁶ El dictamen 2-24-EE/24, de ponencia de la jueza Daniela Salazar Marín, fue aprobado con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz (voto concurrente) y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 21 de marzo de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez.

⁷ CCE, dictamen 2-24-EE/24, 21 de marzo de 2024, párr. 103.

⁸ El dictamen 5-24-EE/24, de ponencia de la jueza Karla Andrade Quevedo, fue aprobado con siete votos a favor de los jueces constitucionales con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, dos votos salvados de las Juezas Constitucionales Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez.

⁹ CCE, dictamen 5-24-EE/24, 09 de mayo de 2024, párr. 33.

¹⁰ El dictamen 6-24-EE/24 de 13 de junio de 2024, de ponencia del juez Alí Lozada Prado, fue aprobado con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez.

¹¹ CCE, dictamen 6-24-EE/24, 13 de junio de 2024, párr. 33.

7. Con decreto ejecutivo 318 de 02 de julio de 2024, se decretó estado de excepción en seis provincias del país y en el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia del Azuay, invocando en dicha ocasión las causales de grave conmoción interna y conflicto armado interno. Al respecto, la Corte Constitucional con dictamen 7-24-EE de 01 de agosto de 2024,¹² dictaminó la constitucionalidad de la causal de grave conmoción interna.
8. Finalmente, mediante decreto ejecutivo 410 de 3 de octubre de 2024, el presidente de la República declaró estado de excepción, focalizado en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena y El Oro, el Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia del Azuay. Para dicho efecto, el Ejecutivo acudió a las causales de i) grave conmoción interna y ii) conflicto armado interno.

2. Disidencia

9. A diferencia de votos salvados anteriores, donde quien suscribe coincidió con el análisis formal y material de la causal de *grave conmoción interna* así como de las medidas excepcionales dispuestas por el Ejecutivo, estableciendo disidencias sobre el control material de la causal de *conflicto armado interno*; en el presente caso, se pretende por un lado insistir en tales disidencias pero además evidenciar particularidades sobre el control que se ha ejercido con relación a las medidas extraordinarias contenidas en el decreto ejecutivo 410. Para dicho cometido, el presente voto salvado dividirá su análisis en dos: **i)** Sobre el control material de las causales invocadas; y, **ii)** sobre el control material de las medidas dispuestas.

Sobre el control material de las causales invocadas

10. La decisión de mayoría, previo a realizar un análisis en concreto de las situaciones fácticas puestas a su conocimiento, parte de una evaluación general de los hechos alegados por el presidente de la República para la configuración de las causales invocadas. A criterio de quien suscribe, el control constitucional de esta Magistratura no debió partir de valoraciones generales de los hechos y fundamentos que han sido planteados por el Ejecutivo, sino más bien debió referirse únicamente a un estudio en concreto de lo presentado ante ella. Con ello, encuentro que afirmaciones tales como

¹² El dictamen 7-24-EE/24, de ponencia del juez Richard Ortiz Ortiz, fue aprobado con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, dos votos salvados de las Juezas Constitucionales Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez.

las recogidas en los párrafos 27 y 29 requieren necesariamente de precisiones.¹³ Aquello por cuanto i) el decreto ejecutivo 410, en estricto sentido, no es una renovación de una declaratoria previa por lo que este Organismo parte de una premisa que no se sostiene; y, además, ii) se desconoce la casuística que puede enfrentar el control constitucional de declaratorias de estado de excepción ante hechos que bien pueden ser similares, de la misma naturaleza, cuya existencia y permanencia se mantiene en el tiempo, y que no por ello son, necesariamente, los mismos o iguales. De este modo, la valoración hecha en la decisión debió dejar a salvo escenarios donde la realidad fáctica y la fenomenología de los eventos presentados, no necesariamente se traduzca en lo que denomina “otra cosa que una renovación”.¹⁴

11. En cuanto al análisis particular de la causal de *grave conmoción interna*, no encuentro mayor disidencia, salvo las ya expresadas en el párrafo *ut supra* y que guardan estrecha relación con las conclusiones que el dictamen establece en el párrafo 44, cuyo texto expresa lo siguiente:

Como se puede observar, la fundamentación que el presidente de la República incluye directamente en el decreto ejecutivo 410 corresponde con hechos que abarcan el periodo enero-septiembre de 2024. Tal como se indicó en la sección 4.2.1 *supra*, los hechos y estadísticas que han sido utilizados en estados de excepción anteriores pueden ser considerados únicamente con el fin de tener un contexto sobre la situación de violencia que atraviesa el país. En ese sentido, es claro que la fundamentación que se encuentra en la sección destinada para el efecto en el decreto ejecutivo 410 es insuficiente para justificar la configuración de la causal de grave conmoción interna.¹⁵

12. Con relación a la *causal de conflicto armado interno*, tal como lo he venido sosteniendo en votos anteriores, encuentro disidencias en la forma en que esta Magistratura ha abordado su propia jurisprudencia. Ello, dado que el control base realizado por esta Corte determinó con claridad que la existencia de un conflicto armado interno es una cuestión de hecho, que por su alta complejidad no requiere de declaraciones o reconocimientos políticos para determinar su existencia.¹⁶ De hecho, fue categórica en precisar que la configuración de lo que la CRE denomina conflicto armado interno no depende de un estado de excepción y ni siquiera del control encargado a esta Corte.¹⁷

¹³ Los párrafos 27 y 29 del dictamen 11-24-EE/24 señala en su parte pertinente: “25. [...] Si, luego de esos noventa días, un nuevo estado de excepción se fundamenta en los mismos hechos en los que se fundamentó el estado de excepción anterior, ese nuevo estado de excepción no sería otra cosa que una renovación y, según la Constitución, no es posible renovar un estado de excepción más de una vez.”, y “29. [...] En este contexto, para justificar las declaratorias de estado de excepción referidas y sus renovaciones, el presidente de la República ya se refirió en su momento a hechos violentos ocurridos en el país hasta agosto de 2024.”

¹⁴ CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 27.

¹⁵ CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 44.

¹⁶ CCE, dictamen 1-24-EE/24, 29 de febrero de 2024, párr. 92.

¹⁷ *Ibid.*, párr. 144 y decisorio 3.

13. En añadidura, lo sostenido por el dictamen 1-24-EE/24 fue ratificado durante el control de su renovación a través del dictamen 2-24-EE/24 de 21 de marzo de 2024, donde la Corte enfatizó que:

[...] [L]a existencia, o no de un CANI constituye una cuestión de hecho que no depende del reconocimiento político y/o jurídico por parte de ninguna autoridad pública. Esto incluye a los decretos de estado de excepción emitidos por el presidente de la República, las resoluciones aprobadas por la Asamblea Nacional en apoyo o rechazo a los referidos decretos y los dictámenes de constitucionalidad, favorables o no, emitidos por la Corte Constitucional.¹⁸

14. Pero, además, la jurisprudencia base determinó particularidades sobre el control de constitucionalidad que se ejerce cuando lo que se encuentra en análisis es la causal de *conflicto armado interno*. En ese sentido, indica el dictamen 1-24-EE/24 que se “[...] debe verificar, a diferencia de otras causales, únicamente la justificación del presidente al respecto y si esta se enmarcaría en la causal referida, a partir de hechos ciertos y actuales”.¹⁹
15. En el caso en concreto, el dictamen declara la inconstitucionalidad de la causal de *conflicto armado interno*. Señala que, por cuanto “no se ha verificado el cumplimiento de los requisitos de intensidad y organización a partir de la información presentada por el presidente de la República, esta Corte concluye que no se ha justificado, de cara a la configuración de la causal de estado de excepción, la existencia de un CANI” entre el Estado y Los Lobos y entre el Estado y Los Choneros.” (Párrafos 121 y 159).
16. Así, insisto en que la situación de seguridad que afronta el Ecuador, con independencia de sus autoridades, merece una apreciación en conjunto, es decir una mirada integral. De este modo, el control que se ejerce, requiere necesariamente de una lectura completa de las circunstancias y hechos que podrían coadyuvar a la configuración de esta causal y una consciencia de lo evolutivo de las problemáticas sociales. Al respecto, el dictamen 1-24-EE/24 así lo reconoció al indicar que, “[...] solo debe verificar que se justifique argumentadamente que hechos ciertos y actuales se enmarquen en lo que podría entenderse como un conflicto armado interno, definición que se encuentra en constante evolución, mas no determinar si este existe o no”.²⁰
17. Bajo ese contexto general, el presente voto se fundamenta en determinadas particularidades que se debió considerar y que expreso a continuación:

¹⁸CCE, dictamen 2-24-EE/24, 21 de marzo de 2024, párr. 104.

¹⁹ CCE, dictamen 1-24-EE/24, 29 de febrero de 2024, párr. 85.

²⁰ CCE, dictamen 1-24-EE/24, 29 de febrero de 2024, párr. 87.

- 17.1.** El dictamen determina como objeto de análisis, para verificar la “calificación” de un CANI, los parámetros de i) organización del grupo armado e ii) intensidad de las hostilidades. Independientemente de cuál sea el parámetro, el dictamen es expreso en reconocer que su análisis no pretende traducirse en un “checklist” de indicios, pues de hecho los mismos no son taxativos “ya que no se espera que en un CANI necesariamente concurren todos los indicios previstos”.²¹ Bajo ese reconocimiento de la decisión de mayoría, a criterio de quien suscribe, parece poco consecuente que este Organismo determine la inconstitucionalidad de la causal de conflicto armado interno, presentando valoraciones que pueden entenderse como contradictorias si se considera que la misma decisión parte de indicios no taxativos empleados por tribunales internacionales, denotando que el control es consciente, en sí mismo, de la falta de estandarización que existe; cuestión que debió tomarse en cuenta al considerar las particularidades del caso ecuatoriano en concreto.
- 17.2.** Con relación a los grupos armados organizados, la decisión de mayoría parte de consideraciones generales con relación a la posibilidad de que “grupos criminales” se refuten como “grupos armados organizados”. Para ello, señala que es necesario evaluar la estructura de mando de los mismos. En ese sentido, me permito llamar la atención en la aseveración contenida en el dictamen que señala textualmente que: “Si bien no es necesario que el grupo armado cuente con el mismo tipo o nivel de organización que las fuerzas armadas de un Estado, su organización sí le debe permitir llevar a cabo operaciones militares sostenidas en el tiempo y cumplir e implementar las obligaciones del derecho internacional humanitario” (párrafo 73). Con ello, disiento con la decisión adoptada por considerarla hasta cierto punto contradictoria, pues, pese a dejar en claro que no se pretende exigir el mismo nivel de organización que tienen las fuerzas armadas de los Estados, concluye que los grupos criminales no cuentan con estructuras de mando que hagan verosímil la idea de sostener “su organización delictiva”. Para arribar a aquello, el dictamen no solo que reconoce que los “grupos criminales” “suelen mantener tanto estructuras como alianzas dinámicas” (párrafo 74), sino que pese a lo que denomina una “estructura inestable” existen “mandos medios que buscan alcanzar el control integral” (párrafo 75) al punto de indicar, más allá de su verosimilitud, que “es posible [...] que un grupo de este tipo pueda sostener operaciones militares en el tiempo”. (Párrafo 76)
- 17.3.** En cuanto al “cumplimiento de las obligaciones del derecho internacional humanitario”, disiento por cuanto el análisis efectuado parece recaer en un

²¹ CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 56.

análisis especulativo y abstracto. Si bien, coincido en que los actores de un conflicto armado no internacional deben responder por las obligaciones del derecho internacional humanitario, no es competencia de este Organismo garantizar en un control constitucional de declaratoria de estado de excepción su cumplimiento y aplicabilidad; tanto así que el propio dictamen señala expresamente en la nota al pie 20 que “ante la existencia de un CANI, en los hechos, su tratamiento con las medidas propias de esa situación le corresponde al presidente de la República. La Corte, por su parte, centra su análisis sobre la configuración de la causal [...]” y particularmente que “si bien no es imposible, sí es inverosímil que grupos del crimen organizado tengan capacidad de relacionarse con la implementación de las obligaciones del derecho internacional humanitario”. (Párrafo 78)

17.4. Por otro lado, y particularmente con relación al requisito de nivel de organización de los grupos delictivos identificados, el razonamiento contenido en el dictamen parece debilitarse al concluir que el referido requisito no se ha acreditado a pesar de que el Ejecutivo argumentó que el grupo delictivo **Los Lobos**:

- a. “tiene injerencia en 17 de las 24 provincias del país” y “es el de mayor injerencia criminal del país y el más numeroso al contar con más de 10.000 miembros” (párrafo 85). Además, indica que este grupo delictivo ofrece “brindar seguridad a la población de estos lugares, rol que es exclusivo del Estado”. (Párrafo 87)
- b. Usa “como forma de identificación, distintivos como tatuajes, lenguaje característico, señas con las manos, cortes de cabello específicos y grafitis para marcar territorio”. (Párrafo 86)
- c. Cuenta con una “organización celular” con “pequeños grupos con cabecillas” distribuidos a lo largo del país bajo órdenes de “Wilmer Jeovanny Chavarría Barre”. Las células de la organización cuentan “con funciones específicas” como sicariato, logística en el tráfico de drogas, seguridad, vigilancia, entre otras. (Párrafo 88)
- d. Cuenta con capacidad de “establecer negociaciones con terceros” tales como el cartel “Jalisco Nueva Generación” o el grupo disidente de las FARC “Comandos de Frontera”. (Párrafo 89)
- e. Tiene la capacidad de “adiestramiento”, de modo que “recluta y adoctrina a sus miembros con una ideología similar a las de los carteles mexicanos y aplica un régimen de control disciplinario con base en el temor de ser asesinados” (párrafo 90). Además, cuenta con “centros ilícitos de entrenamiento y polígonos de tiro clandestinos” e “instalaciones temporales en sectores o barrios marginales” siendo “adaptadas para convertirse en puestos de mando y control y en centros de adoctrinamiento” con, incluso, “sistemas de cámaras de circuito cerrado” transformando “barrios enteros en cuarteles”. (Párrafo 91)
- f. Ha recibido la atribución de al menos 10 eventos específicos por parte de las Fuerzas Armadas. (Párrafo 95)

- 17.5.** Así el dictamen concluye, a mi parecer, contradictoriamente, que pese a la información aportada por el presidente de la república, no hay forma clara de identificar a sus miembros —aunque se ha señalado expresamente a su cabecilla principal—, que lo relevante en cuanto al control territorial es que los grupos delictivos desempeñen el rol del Estado —aunque se determinó, por ejemplo, la presencia en 17 de 24 provincias y la capacidad para ofrecer no solo seguridad, sino también réditos económicos—.
- 17.6.** Ahondando en la contradicción a la que hago alusión, se ha reconocido que existen al menos los siguientes indicios favorables con relación a la organización del grupo delictivo Los Lobos: **i)** la cantidad de 10.000 miembros aproximadamente, pues “si no existiese ningún tipo de coordinación interna no sería posible mantener en el tiempo una estructura con tantos integrantes” (párrafo 97), **ii)** su despliegue territorial en al menos 17 de 24 provincias lo que “denota la existencia de algún tipo de organización dentro del grupo (párrafo 97), **iii)** la posibilidad de negociar con el cartel Jalisco Nueva Generación o el grupo Comandos de Frontera que “denota ciertamente la capacidad de negociación con terceros” y “es un indicio sobre la capacidad del grupo para obtener tanto armamento como otro tipo de recursos” (párrafo 102), **iv)** su capacidad de adiestramiento, entrenamiento y reclutamiento lo que también “denota algún tipo de organización del grupo”, (párrafo 103) siendo esto “un indicio favorable para el cumplimiento del requisito de organización del grupo” (párrafo 104), y **v)** la capacidad logística del grupo, particularmente aquella para adquirir armamento, de modo que “debe ser considerada también como un indicio favorable para el cumplimiento del requisito de organización del grupo” (Párrafos 107 y 108).
- 17.7.** Lo dicho con relación al grupo delictivo Los Lobos también puede señalarse con relación al grupo delictivo Los Choneros. Así, el dictamen reconoce que el Ejecutivo argumentó que el grupo delictivo **Los Choneros**:
- a. “mantienen una estructura con 8.000 miembros aproximadamente” y cuenta con “brazos armados” tales como “Las Águilas”, “Los Gánsters” y “Los Fatales”. (Párrafo 123)
 - b. “tienen presencia en 11 de las 24 provincias del país”, “en las provincias costeras del Ecuador y, en particular, en Manabí”, siendo su centro de operaciones la ciudad de Manta. (Párrafos 123 y 125)
 - c. Tiene su principal cabecilla en la persona de “José Adolfo Macías Villamar”. (Párrafo 123)
 - d. Usa como formas de identificación distintivos como “tatuajes, lenguaje característico, señas con las manos, cortes de cabello específicos y grafitis para marcar territorio”. (Párrafo 124)

- e. Tiene una estructura celular, divididos en pequeños grupos a lo largo del país con cabecillas “que, a la vez, responden a las órdenes del cabecilla principal del grupo”. (Párrafo 126)
- f. Mantienen “vínculos con el Cartel de Sinaloa de México y con varios grupos disidentes de las FARC”. (Párrafo 127)
- g. Cuentan con capacidad de adiestramiento, para reclutar y adoctrinar a sus miembros aplicando un régimen de control disciplinario basado en el temor de ser asesinados. Sumado a ello, cuenta con centros ilícitos de entrenamiento y polígonos de tiro clandestinos (párrafo 128), instalaciones temporales en sectores marginales, adaptando puestos de mando y control y centros de adoctrinamiento. En dichos sectores se han identificado incluso, “cámaras de circuito cerrado, ubicadas en puntos estratégicos”, “convirtiendo barrios enteros en cuarteles”. (Párrafo 129)
- h. Ha recibido la atribución de al menos 11 eventos específicos por parte de las Fuerzas Armadas. (Párrafo 133)

17.8. Con relación a este grupo delictivo, a criterio de quien suscribe, la decisión de mayoría también realiza valoraciones aparentemente contradictorias. Pese a la información aportada por el presidente de la República, se sostiene que no hay forma clara de identificar a sus miembros —aunque se ha señalado expresamente a su cabecilla principal y la existencia de distintivos— y que lo relevante en cuanto al control territorial es que los grupos delictivos desempeñen el rol del Estado —aunque se determinó, por ejemplo, la presencia en 11 de 24 provincias—.

17.9. Más en profundidad, el dictamen reconoce varios indicios favorables a la organización como requisito para la configuración de la causal con relación al grupo delictivo Los Choneros: **i)** la cantidad de 8.000 miembros aproximadamente, 13.000 en total lo que es “sin duda, un indicio que denota algún tipo de organización” (párrafo 135), **ii)** la presencia en 11 de 24 provincias lo que “también denota la existencia de algún tipo de organización dentro del grupo” (párrafo 135), **iii)** su capacidad de negociar con otros grupos lo que “es un indicio sobre la capacidad del grupo para obtener tanto armamento como otro tipo de recursos” (párrafo 140), **iv)** el adiestramiento, entrenamiento y reclutamiento, siendo “un indicio favorable para el cumplimiento del requisito de organización del grupo” (párrafos 141 y 142), y **v)** su capacidad logística relevante y el tipo de armamento los cuales deben considerarse como indicios favorables para el cumplimiento del requisito de organización del grupo (Párrafos 145 y 146).

Sobre el control material de las medidas excepcionales

18. Con relación al control material de las medidas dispuestas en el decreto ejecutivo 410, me permito llamar la atención sobre razonamientos que encuentro contradictorios con

el más reciente desarrollo jurisprudencial.

19. Tal como lo señala el párrafo 189 del dictamen, las medidas dispuestas por el Ejecutivo son:

- vii) Suspender el derecho a la inviolabilidad de domicilio.
- viii) Suspender el derecho a la inviolabilidad de correspondencia.
- ix) Suspender el derecho a la libertad de reunión.
- x) Requisiciones.
- xi) Emplear a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.
- xii) Suspender el derecho a la libertad de tránsito, desde las 22h00 hasta las 05h00 durante el periodo de vigencia del decreto, en 19 cantones y una parroquia específicos.

20. Conforme el decisorio quinto de la decisión de mayoría, las medidas excepcionales contenidas en los numerales iii), iv) y v) *ut supra* se declaran como inconstitucionales al considerarlas como medidas que “no son estrictamente necesarias para superar los hechos invocados y en virtud de que existen medidas previstas en el régimen ordinario que son idóneas para conseguir los objetivos buscados [...]”.

21. En ese sentido expreso mi disidencia, exclusivamente con relación a la declaratoria de inconstitucionalidad de las medidas antedichas por considerar que la decisión no es consecuente con pronunciamientos de esta Corte. Para ello expongo que:

21.1. Mediante decreto ejecutivo 110, se dispuso entre otras medidas dentro de la declaratoria de estado de excepción, la movilización e intervención de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, la suspensión en el territorio nacional del derecho a la libertad de reunión así como las requisiciones a las que haya lugar para mantener el orden y la seguridad.

21.2. Con decreto ejecutivo 193, se dispuso la renovación del estado de excepción declarado con decreto 110, sin modificar algún aspecto sobre las medidas objeto de análisis.

21.3. Mediante decreto ejecutivo 318, el Ejecutivo dispuso entre otras medidas, la suspensión del derecho a la libertad de reunión, las requisiciones a las que haya lugar para mantener la soberanía y la integridad del Estado, y la movilización e intervención de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

21.4. A través de decreto ejecutivo 377, se dispuso la renovación del estado de excepción declarado con decreto 318, señalando que las medidas excepcionales en análisis, se “ejecuten con las precisiones y limitaciones realizadas” por este Organismo.

22. Con relación a estas declaratorias y sus respectivas renovaciones, es de notar que el presidente de la República no realizó modificaciones sustanciales sobre las medidas objeto de análisis. Aquello, guarda concordancia con el hecho de que esta Magistratura declaró en los respectivos controles la constitucionalidad de todas esas medidas:

22.1. En el dictamen 1-24-EE/24 de 29 de febrero de 2024 se declaró “constitucionales las medidas adoptadas en el estado de excepción relativas: a) La movilización e intervención de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas en todo el territorio nacional [...] b) La suspensión, en todo el territorio nacional, [...] del derecho a la libertad de reunión [...]. g) Las requisiciones a las que haya lugar para mantener el orden y la seguridad en todo el territorio nacional [...].”

22.2. En el dictamen 2-24-EE/24 de 21 de marzo de 2024 se declaró “la constitucionalidad de las medidas adoptadas [...]: a. La movilización e intervención de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas en todo el territorio nacional [...]. b. La suspensión del derecho a la libertad de reunión en todo el territorio nacional [...]. g. Las requisiciones en todo el territorio nacional [...].”

22.3. En el dictamen 7-24-EE/24 de 01 de agosto de 2024 se declaró “la constitucionalidad de las siguientes medidas: [...] las requisiciones de bienes y la movilización de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas [...] la constitucionalidad de la suspensión del derecho a la libertad de reunión siempre que se garantice el derecho a la protesta pacífica [...].”

22.4. En el dictamen 9-24-EE/24 de 12 de septiembre de 2024 se declaró “la constitucionalidad de las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción, en los términos en que han sido ordenadas por el presidente de la República y con las puntualizaciones realizadas en este dictamen y en los dictámenes 7-24-EE/24 y 8-24-EE/24.”

23. En el presente caso, pese a haber declarado como constitucionales de manera reiterada medidas extraordinarias idénticas, la decisión de mayoría opta, a mi criterio, de manera contradictoria con su propia jurisprudencia por declarar en su decisorio quinto la inconstitucionalidad de:

- a. La suspensión del derecho a la libertad de reunión prevista en el artículo 5 del decreto ejecutivo 410.
- b. Las requisiciones ordenadas en el artículo 6 del decreto ejecutivo 410.
- c. La movilización e intervención de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, dispuestas en el artículo 7 del decreto ejecutivo 410.

24. Para fundamentar su razonamiento, el dictamen encuentra sustento común en que para esta ocasión, las referidas medidas no son estrictamente necesarias. Si bien no discuto que el presidente de la República ha declarado y renovado de manera reiterada estados de excepción, no es menos cierto que en dichas declaraciones las medidas excepcionales en análisis han sido similares y han recibido, como he expuesto, control favorable de constitucionalidad por parte de esta Magistratura. Así, me permito expresar mi disidencia con respecto a la omisión de la propia jurisprudencia de este Organismo para casos análogos, pues a mi criterio no existe sustento jurídico constitucional para que esta vez se haya dispuesto que “el análisis de las medidas extraordinarias en el presente dictamen será especialmente reforzado.” (Párrafo 197).
25. Por las razones expuestas y al amparo de controles previos realizados, consigno mi voto salvado al dictamen 11-24-EE/24, sin antes advertir que los disensos presentados no implican, en caso alguno, justificación válida para que el Estado ecuatoriano no actúe en un irrestricto apego a la normativa nacional e internacional en materia de derechos humanos y de derecho internacional humanitario.

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en el dictamen de la causa 11-24-EE, fue presentado en Secretaría General el 15 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 12:37; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN 11-24-EE/24

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Carmen Corral Ponce

1. Este Organismo se ha pronunciado del estado de excepción por conflicto armado interno y grave conmoción interna, en los dictámenes 1-24-EE/24 de 29 de febrero de 2024; 2-24-EE/24 de 21 de marzo de 2024; 5-24-EE/24 de 09 de mayo de 2024; 6-24-EE/24 de 13 de junio de 2024; 7-24-EE/24 de 01 de agosto de 2024; 9-24-EE/24 de 12 de septiembre de 2024; y, 11-24-EE/24 de 14 de noviembre de 2024, en cuyo decisorio consta:

1. Declarar la constitucionalidad del estado de excepción declarado en el decreto ejecutivo 410 de 3 de octubre de 2024, exclusivamente por la causal de grave conmoción interna. Conforme se prevé en el artículo 2 del referido decreto, el estado de excepción tendrá una vigencia de 60 días. El ámbito territorial de aplicación incluye a las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena y El Oro, en el Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha y en el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay. **2.** Aclarar que el estado de excepción y las medidas extraordinarias no aplican en el interior de los centros de privación de libertad del Sistema Nacional de Rehabilitación Social ya que aquello no ha sido expresamente previsto por el presidente de la República. **3.** Declarar la inconstitucionalidad de la causal de conflicto armado interno ya que esta no se ha configurado, conforme los estándares establecidos en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, frente a los grupos criminales especificados por el presidente de la República. **4.** Declarar la constitucionalidad de las siguientes medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción: **a.** La suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio, prevista en el artículo 3 del decreto ejecutivo 410, exclusivamente en lo que se refiere a la posibilidad de realizar allanamientos “por parte de la Policía Nacional [...] con el fin de desarticular y neutralizar las amenazas en curso o futuras”. Las Fuerzas Armadas podrán intervenir siempre y cuando se siga el procedimiento previsto en el artículo 158 de la Constitución. **b.** La suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia, ordenada en el artículo 4 del decreto ejecutivo 410. **c.** La suspensión del derecho a la libertad de tránsito, desde las 22h00 hasta las 05h00, en los cantones y parroquia especificados en el artículo 8 del decreto ejecutivo 410. **5.** Declarar la inconstitucionalidad de las siguientes medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción en consideración de que no son estrictamente necesarias para superar los hechos invocados y en virtud de que ya existen medidas previstas en el régimen ordinario que son idóneas para conseguir los objetivos buscados por el presidente de la República sin necesidad de acudir a un estado de excepción: **a.** La suspensión del derecho a la libertad de reunión prevista en el artículo 5 del decreto ejecutivo 410 debido a que no es estrictamente necesaria para cumplir el objetivo de “impedir y desarticular reuniones en espacios públicos donde se identifiquen posibles amenazas a la seguridad ciudadana e integral, así como al orden constituido”. Esta declaratoria no implica que, en el marco del régimen ordinario, la Policía Nacional (que podría contar con el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas de acuerdo con los procesos y competencias previstas en la Constitución y la ley) no pueda “impedir y desarticular reuniones en espacios públicos donde se identifiquen posibles amenazas a la

a la seguridad ciudadana e integral, así como al orden constituido” ya que, como se explica en el dictamen, esa es una de sus competencias y obligaciones. **b.** Las requisiciones ordenadas en el artículo 6 del decreto ejecutivo 410 debido a que no son estrictamente necesarias para cumplir el objetivo de incautar “armas, sus partes o piezas, explosivos, municiones o accesorios de origen ilícito y sin permiso de porte o tenencia, previo su registro y pericias necesarias efectuadas por el ente responsable de la cadena de custodia”. Está declaratoria no implica que, en el marco del régimen ordinario, la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, en el marco de sus competencias, no puedan incautar “armas, sus partes o piezas, explosivos, municiones o accesorios de origen ilícito y sin permiso de porte o tenencia, previo a su registro y pericias necesarias efectuadas por el ente responsable de la cadena de custodia” ya que, como se explica en el dictamen, esta es una de sus competencias y obligaciones. **c.** La movilización e intervención de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional debido a que no es estrictamente necesaria para cumplir con el objetivo de combatir a los grupos del crimen organizado, dispuestas en el artículo 7 del decreto ejecutivo 410. Esta declaratoria no implica que, en el marco del régimen ordinario, la Policía Nacional (que podría contar con el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas de acuerdo con los procesos y competencias previstas en la Constitución y la ley) no pueda combatir a los grupos del crimen organizado ya que, como se explica en el dictamen, esa es una de sus competencias y obligaciones.

2. En los dictámenes emitidos con anterioridad por la Corte Constitucional, cuando se ha invocado las dos causales antes indicadas, se ha dictaminado la constitucionalidad de la declaratoria del estado de excepción por la causal de grave conmoción interna, mas no por la de conflicto armado interno (a excepción del primer dictamen 1-24-EE/24 de 29 de febrero de 2024, en la que fue invocada complementariamente); y, se ha determinado como constitucionales las medidas extraordinarias adoptadas para el efecto (con precisiones en el pronunciamiento).¹
3. En tal virtud, llama la atención que en el dictamen 11-24-EE/24 de 14 de noviembre de 2024, se declara la constitucionalidad de estado de excepción por la causal de grave conmoción interna, así como de la suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio, a la inviolabilidad de correspondencia y a la libertad de tránsito; no obstante, se dictamina la inconstitucionalidad de la suspensión del derecho a la libertad

¹ CCE, 7-24-EE/24 de 01 de agosto de 2024, decisorio, números 1, 2 y 3:

1. Dictaminar la constitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción decretado en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y en el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay durante 60 días contados a partir del 2 de julio de 2024 exclusivamente respecto de la causal de grave conmoción interna, y declarar la inconstitucionalidad de la causal de conflicto armado interno invocada por el presidente de la República para fundamentar esta declaratoria.

2. Declarar la constitucionalidad de las siguientes medidas: suspensión del derecho a la inviolabilidad del domicilio, suspensión del derecho a la inviolabilidad de la correspondencia, las requisiciones de bienes y la movilización de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas. Estas cuatro medidas serán constitucionales en los términos ordenados por el presidente de la República y con las precisiones y limitaciones realizadas en el presente dictamen.

3. Declarar la constitucionalidad de la suspensión del derecho a la libertad de reunión siempre que se garantice el derecho a la protesta pacífica. Y, se declara la inconstitucionalidad de la limitación al derecho a la libertad de asociación, por lo que se deberá eliminar del artículo 5 la frase “asociación y”.

de reunión, las requisiciones y la movilización de la fuerza pública, esto es, de policías y militares, ya que para el voto de mayoría “las Fuerzas Armadas podrán intervenir siempre y cuando se siga el procedimiento previsto en el artículo 158 de la Constitución”, así como cuando refiere que esta intervención sólo se puede dar cuando “en el marco del régimen ordinario, la Policía Nacional (que podría contar con el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas de acuerdo con los procesos y competencias previstas en la Constitución y la ley)” y se remite a que actuarán “la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, en el marco de sus competencias” (decisorio 4.a , 5.a, 5.b y 5.c del dictamen 11-24-EE/24).

4. La decisión mayoritaria niega entonces la declaratoria de estado de excepción por la causal de conflicto armado interno (“**CANI**”), pero dictamina la constitucionalidad de la otra causal invocada de grave conmoción interna; cambia el análisis realizado en dictámenes anteriores, y determina la constitucionalidad solo de tres, de las seis medidas adoptadas por el presidente de la República en el decreto ejecutivo 410.
5. Sobre el conflicto armado interno, el presidente de la República en el Decreto y la documentación que lo acompaña, incluyendo el informe reservado que ha entregado a la Jueza Ponente, justifica la configuración de un CANI con los grupos de delincuencia organizada (“**GDO**”) específicamente indicados en el decreto ejecutivo 410 (“Los Lobos” y “Los Choneros”). De esta información se desprende que estos grupos cuentan con adiestramiento, armamento, células identificadas, logística y reclutamiento, que lo reconoce el voto mayoritario, pero que a su parecer “se centra en su capacidad para cometer delitos comunes y no para sostener operaciones militares” (párrafos 107 y 145). Sin embargo, de los datos e información citada en la decisión mayoritaria se refleja que el incremento de los índices de criminalidad en los segmentos señalados denota la configuración de los elementos de organización e intensidad de un conflicto armado interno, propio de la realidad del país, cuya población ha experimentado de forma evidente y manifiesta el peligro de sufrir actos de violencia, sin descartarse el riesgo de atentados en contra de la institucionalidad, generándose así el temor y zozobra sobre todo en los territorios tomados por dichos grupos, cuyas hostilidades se encuentran justificadas documentadamente (párrafos 96 y 134).
6. Más aún en esta ocasión, se ha proporcionado información más detallada y abundante respecto de los elementos que configurarían un CANI en el país, de tal forma que, a mi criterio, se justifica la causal, conforme al artículo 121.2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), por lo que discrepo con el análisis que ha realizado la decisión de mayoría, al realizar una revisión en extremo estricta bajo estándares que no se compadecen con la realidad del Ecuador.

7. Lo anterior lo he sostenido en varios votos salvados, como el último al dictamen 7-24-EE/24, en el que consta:

[...] que la situación que ha venido enfrentando el Ecuador requiere de una apreciación integral. Es decir, el control constitucional que realiza este Organismo bajo la causal de conflicto armado interno, necesita de una lectura completa de los múltiples factores y hechos que podrían justificar su configuración. Además, requiere de una concepción evolutiva de las problemáticas sociales en materia de seguridad. Así lo señaló ya la jurisprudencia de este Organismo al referir que “[...] esta Magistratura solo debe verificar que se justifique argumentadamente que hechos ciertos y actuales se enmarquen en lo que podría entenderse como un conflicto armado interno, definición que se encuentra en constante evolución, mas no determinar si este existe o no” (CCE, dictamen 1-24-EE/24, 29 de febrero de 2024, párr. 87)

8. Ahora, en cuanto a la adopción de las medidas extraordinarias negadas en el dictamen de mayoría, a mi criterio, el presidente de la República ha justificado que su implementación resulta imprescindible dada la problemática. La justificación de que las medidas ordenadas se toman porque el régimen ordinario no alcanza y se desborda por la realidad que vive el país, está dada en los informes que acompañan al Decreto. De este modo, del análisis realizado, la implementación de todas las medidas contenidas en el decreto ejecutivo 410, bajo ciertas precisiones, eran necesarias, por desbordar al régimen ordinario, por lo que encuentro contradictorio que, en el dictamen anterior al presente, se haya autorizado todas las medidas extraordinarias y en el actual se lo haga parcialmente.
9. En otro tema, discrepo con que la decisión mayoritaria señale que, para movilizar a las Fuerzas Armadas en conjunto con la Policía Nacional, el presidente de la República debe activar el mecanismo de complementariedad de la fuerza pública contemplado en el artículo 158 de la Constitución, figura con un alcance y naturaleza propia y potestativa del primer mandatario, que incluso cuenta con otra modalidad de control constitucional; y, tiene connotaciones y medidas diferentes a las de un estado de excepción.
10. Por último, el dictamen 11-24-EE/24 menciona que el estado de excepción no resulta aplicable a los centros de rehabilitación social, porque aquello debía constar expresamente en el texto del decreto ejecutivo 410, criterio con el que discrepo debido a que el mismo menciona al oficio SNAISNAI-2024-1195-O, que realiza un análisis sobre la pertinencia y viabilidad del estado de excepción con base al estado situacional actual de los centros de privación de libertad con la incidencia de los GDO específicamente indicados en el decreto ejecutivo 410.
11. Por todas las razones expuestas considero que el estado de excepción emitido mediante Decreto 410, debió ser declarado constitucional, con ciertas precisiones de acuerdo a

la jurisprudencia.

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en el dictamen de la causa 11-24-EE, fue presentado en Secretaría General el 19 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 10:24; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN 11-24-EE/24

VOTO SALVADO

Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. En el dictamen 11-24-EE/24 (“**dictamen de mayoría**”), el Pleno de la Corte Constitucional dictaminó la constitucionalidad de la causal de grave conmoción interna y la inconstitucionalidad de la causal de conflicto armado interno contenidas en el decreto ejecutivo 410 de 3 de octubre de 2024, que declaró estado de excepción en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena y El Oro, así como en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha y en el cantón Camilo Ponce Enríquez, provincia de Azuay. De igual manera, declaró la constitucionalidad de la suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio, pero determinó que solo la Policía Nacional puede realizar allanamientos. Por último, declaró la inconstitucionalidad de la suspensión del derecho a la libertad de reunión, de la disposición de que se realicen requisiciones y de la intervención de la Policía Nacional y Fuerzas Armadas.
2. Emito este voto salvado por las siguientes razones: (i) considero necesario realizar precisiones sobre la causal de conflicto armado interno y porqué, a mi criterio, el presidente sí justificó el cumplimiento del requisito de organización; así como, (ii) discrepo con impedir que las Fuerzas Armadas puedan realizar allanamientos y con la declaratoria de inconstitucionalidad de las medidas referidas *ut supra*.
 - i. **La causal de conflicto armado interno y porqué se cumple el criterio de organización**
3. Todos los dictámenes que se han emitido sobre la causal de conflicto armado interno coinciden en señalar que su existencia no depende del control que realiza esta Corte ni de ninguna declaración de autoridad pública, reconocimiento del Estado o partes en conflicto, al ser una cuestión de hecho que no necesita ser validada por ningún organismo. Además, concuerdan en que la existencia de un conflicto armado interno es independiente de la declaratoria de estado de excepción que se realice. Por tal motivo, el conflicto armado interno puede existir tanto antes como después de la vigencia del mismo.
4. En tal virtud, los referidos dictámenes convergen en que el hecho de que el constituyente lo haya incluido como una causal que permite decretar estado de excepción responde a que su existencia podría ameritar la activación de las facultades excepcionales permitidas únicamente en este régimen, así como limitar y suspender derechos fundamentales, mas no a que esta Corte deba determinar la existencia o

inexistencia de un conflicto armado interno, al ser una cuestión de hecho que excede sus competencias.

5. En el dictamen 2-24-EE/24, la mayoría de esta Corte precisó que cuando se acude a la causal referida, la Magistratura debe analizar si la motivación e información que ha aportado el presidente es suficiente para concluir la configuración de la causal. Para ello, conforme el derecho internacional humanitario –que forma parte del bloque de constitucionalidad–, el presidente debe justificar la concurrencia de dos requisitos: (i) organización; e, (ii) intensidad, los cuales se verifican a través de indicios desarrollados por la jurisprudencia de tribunales internacionales.¹ Cabe recalcar que también se ha reiterado que estos indicios no son un check list.
6. Dicho esto, considero importante puntualizar que lo que debe hacer la Corte Constitucional es verificar si el presidente ha justificado la concurrencia de los dos requisitos referidos *ut supra*, pero no que estos realmente se cumplan bajo el DIH, pues, de hacerlo, esta Magistratura estaría determinando si existe o no un CANI –lo que implica desconocer competencias del ejecutivo–.
7. En el decreto que nos ocupa, el presidente sí presentó una justificación sobre porqué considera que se configura la causal de conflicto armado interno² y porqué, a su criterio, es posible verificar la concurrencia de los requisitos de organización e intensidad. Esta justificación es suficiente, ya que, de manera argumentada, el presidente demuestra el cumplimiento de diversos indicios que permiten concluir, al menos, que concurre el requisito de organización.
8. De manera excesivamente rigurosa, la decisión de mayoría determina que no se ha justificado que los grupos detallados por el presidente cuenten con una estructura de mando clara que permita sostener operaciones militares y relacionarse con la implementación de obligaciones que nacen del derecho internacional humanitario. Esta aseveración se realiza pese a reconocer que el presidente ha argumentado de manera satisfactoria el cumplimiento de diversos indicios en lo referente al requisito de organización, como por ejemplo, la capacidad de coordinación interna reflejada en el número de miembros; la capacidad de negociar con terceros; la posibilidad de entrenar a sus miembros; la capacidad de reclutar miembros; la capacidad logística; y, el tipo de armas a las que tienen acceso.³ No obstante, también se realizan afirmaciones

¹ En mi voto concurrente emitido en el dictamen 6-24-EE/24 de 13 de junio de 2024, me adherí a la línea de mayoría.

² A diferencia de otros estados de excepción emitidos sobre la materia.

³ Dictamen de mayoría, párrs. 97, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 135, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145 y 146.

referentes a que la estructura horizontal de los grupos no permitiría sostener operaciones militares en el tiempo; que pese a justificar el presidente la posibilidad de entrenar a sus miembros no ha justificado el porcentaje que ya contaría con ese entrenamiento; que la capacidad logística no acredita la capacidad para gestionar operaciones militares *per se*; y, que la división celular del grupo no aporta para acreditar la capacidad de gestionar operaciones militares.⁴

9. *Ergo*, la decisión de mayoría verifica si –en los hechos– efectivamente existe un CANI, es decir, si los grupos cuentan con organización, pese a no ser competente para ello. En este dictamen, la decisión de mayoría no verificó la configuración de la causal de conflicto armado interno, sino la inexistencia de este fenómeno, para lo cual rebatió los argumentos proporcionados por el presidente y dirimió un asunto que no le corresponde.

ii. Sobre la constitucionalidad de la suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio en lo que respecta a la Policía Nacional, la declaratoria de inconstitucionalidad de la suspensión del derecho a la libertad de reunión, de la disposición de que se realicen requisiciones y de la orden de intervención de la Policía Nacional y Fuerzas Armadas

10. En lo medular, discrepo con impedir la intervención de las Fuerzas Armadas en el marco de los allanamientos y con la declaratoria de inconstitucionalidad de las referidas medidas. Estimo que el análisis sobre estos asuntos contradice dictámenes previos y no proporciona una justificación suficiente para el alejamiento jurisprudencial.⁵ Al contrario, el dictamen de mayoría señala que el presidente ha declarado o renovado demasiados estados de excepción⁶ y que varias de las medidas pueden implementarse en el régimen ordinario. Pero, ello no es una razón de peso que permita desconocer jurisprudencia previa de esta Magistratura ni puede utilizarse para anular las facultades excepcionales que le asisten al presidente,⁷ pues estas justamente responden a que el régimen ordinario no es suficiente –hecho que reconoce el dictamen–.⁸

a. Sobre la constitucionalidad de la suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio en lo que respecta a la Policía Nacional y no a las Fuerzas Armadas

⁴ *Ibid.*, párrs. 103, 105, 106, 141, 143 y 144.

⁵ En especial, el dictamen 7-24-EE/24 de 1 de agosto de 2024, donde medidas de la misma naturaleza fueron declaradas constitucionales.

⁶ Dictamen de mayoría, párrs. 196 y 197.

⁷ Garantizadas en el artículo 165 de la Constitución.

⁸ Dictamen de mayoría, sección 4.3.

11. El dictamen de mayoría declara la constitucionalidad de la suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio, pero determina que las Fuerzas Armadas solo podrán intervenir de seguir el procedimiento previsto en el artículo 158 de la Constitución.⁹ Sobre este particular profundizo en el acápite *infra*, al discrepar con que esta Corte anule la facultad presidencial de decidir si dispone el empleo complementario de las Fuerzas Armadas bajo el artículo 158 de la CRE o si decreta estado de excepción. En el caso que nos ocupa, el presidente decretó estado de excepción. Este Organismo declaró constitucional la causal de grave conmoción interna y la suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio, por ende, no hay motivo para impedir la intervención de las Fuerzas Armadas.

b. Sobre la suspensión del derecho a la libertad de reunión

12. En la sección 6.3 del dictamen de mayoría se declara inconstitucional la suspensión del derecho a la libertad de reunión. El argumento principal es que las medidas del régimen ordinario son suficientes para lograr el objetivo buscado: impedir y desarticular reuniones en espacios públicos cuando se identifiquen amenazas a la seguridad ciudadana y al orden constituido.

13. Para ello, el dictamen de mayoría cita los artículos 22 a 25 de la Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza, que permiten a la Policía Nacional utilizar la fuerza en contextos de orden público, protección interna y seguridad ciudadana. No obstante, omite considerar que la intervención de las Fuerzas Armadas en este escenario solo procede de haber decretado estado de excepción.¹⁰

14. Considerando que el dictamen de mayoría reconoce la gravedad de los hechos violentos que ocurren en las provincias y cantones en los que rige el Estado de Excepción –declarando incluso la constitucionalidad de la causal de grave conmoción interna– es contradictorio señalar que existen medidas suficientes en el régimen ordinario e impedir la intervención de las Fuerzas Armadas. A mi criterio, es evidente que el régimen ordinario no es suficiente y que las capacidades de la Policía Nacional han sido desbordadas.

15. Al respecto, en el dictamen 7-24-EE/24 se dijo:

⁹ *Ibid.*, párr. 218.

¹⁰ Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza. Registro Oficial 131, tercer suplemento, 22 de agosto de 2022. Artículo 21: “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: [...]” (énfasis añadido).

Se entiende que la presente declaratoria implica evitar, en la mayor medida posible, la actuación de grupos criminales y la aglomeración de la población en general en zonas de peligro, como áreas con riesgo de atentados, confrontación armada, detonación de explosivos, entre otros. En consecuencia, la Corte Constitucional concluye que la medida de suspender el derecho a la libertad de reunión es idónea, necesaria, proporcional [se ha omitido referencia a pie de página], **ya que no existen medidas menos gravosas que permitan efectuar las acciones pertinentes para garantizar la seguridad ciudadana y el orden constituido**. Así, a juicio de esta Corte, la suspensión del derecho a la libertad de reunión es constitucional (énfasis añadido).¹¹

16. Por lo expuesto, considero que la suspensión del derecho a la libertad de reunión es constitucional.

c. Sobre la disposición de que se realicen requisiciones

17. Sobre la medida de realizar requisiciones, el dictamen de mayoría señala que procede contra bienes de origen lícito. Ello, porque el artículo 37 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado dispone su respectiva devolución (en caso de bienes no fungibles) o indemnización inmediata (en el caso de bienes fungibles) al finalizar el estado de excepción. Luego, señala que en el decreto de estado de excepción no se explica qué bienes de origen lícito el Estado necesitaría requisar y con qué propósitos.¹² Por último, concluye que esta medida no es estrictamente necesaria y que, en cuanto a la requisición de armas, municiones y explosivos, no se requiere un estado de excepción.¹³
18. En lo medular, discrepo con que las requisiciones solo procedan contra bienes lícitos. A mi criterio, que el artículo 37 de la Ley de Seguridad Pública prescriba que cabe su devolución o indemnización no obsta a que también se puedan requisar bienes ilícitos. En ese caso, evidentemente no cabría una devolución o indemnización, pues no se puede hablar de un legítimo propietario. Al contrario, realizar una diferenciación en el tipo de bienes al momento de la requisición restaría eficacia a la medida, pues lo relevante es recabar indicios vinculados al cometimiento de delitos y no imponer trabas relacionadas a la licitud o ilicitud de los bienes.
19. En el dictamen 7-24-EE/24 se señaló:

En cuanto a la proporcionalidad, esta Corte observa que, la medida se aplicará únicamente para armas, explosivos, municiones y accesorios que no cuenten con permiso de tenencia y solo en casos de extrema necesidad y en estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente. **Al respecto, este Organismo anota que, la requisición de bienes no provoca una afectación al derecho a la propiedad porque se aplicará sobre armas, explosivos, municiones y accesorios que tengan un origen ilícito o no cuenten con**

¹¹ CCE, dictamen 7-24-EE/24, 1 de agosto de 2024, párr. 152.

¹² Dictamen de mayoría, párr. 240.

¹³ *Ibíd.*, párr. 241.

permisos de tenencias y, por tanto, no es posible justificar la propiedad lícita sobre esos bienes. En consecuencia, las requisiciones deberán observar el ordenamiento jurídico vigente y se aplicarán en las circunscripciones objeto del decreto 318. De tal manera, al no existir una afectación al derecho a la propiedad, esta medida es proporcional. **Además, esta Corte recuerda que esta medida es independiente de las que otorga el ordenamiento jurídico ordinario respecto de las armas, explosivos, municiones y accesorios que tengan un origen ilícito, mismas que, naturalmente, también pueden aplicarse mientras rija el estado de excepción.** De tal manera, al no existir una afectación al derecho a la propiedad, esta medida es proporcional.¹⁴

20. Entonces, cabe realizar ciertas precisiones sobre el tema y pronunciamientos previos de esta Magistratura. El control de armas, municiones y explosivos, de origen lícito o ilícito, es competencia de las Fuerzas Armadas y efectivamente no requiere de estado de excepción.¹⁵ No obstante, si la propia Constitución reconoce en su artículo 165 numeral 8 que se pueden disponer requisiciones en el marco de un estado de excepción, es porque en este régimen excepcional podría ser necesario requisar bienes distintos a las armas, municiones y explosivos, sean lícitos o ilícitos. En el caso de ser bienes lícitos, cabría la devolución o indemnización. Caso contrario, no.
21. Por lo dicho, discrepo con el análisis de mayoría y considero que la medida de realizar requisiciones es constitucional.

d. Sobre la intervención de la Policía Nacional y Fuerzas Armadas

22. El dictamen de mayoría declara la inconstitucionalidad de la medida de intervención o “empleo” de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, al considerar, en lo principal, que existen medidas suficientes en el régimen ordinario. Sobre la Policía Nacional en específico, esgrime que su empleo para combatir la delincuencia organizada no tiene ningún efecto útil si se declara en un estado de excepción.¹⁶ Sobre las Fuerzas Armadas, establece que el artículo 158 de la Constitución –recientemente reformado– permite su empleo para combatir la delincuencia organizada, por lo que no sería necesario recurrir a un estado de excepción en ese supuesto.
23. Esta interpretación desconoce los artículos 164 y 165 de la Constitución que permiten, a criterio del presidente y siempre y cuando lo justifique, decretar estado de excepción por distintas causales, entre ellas, la grave conmoción interna –que fue declarada constitucional en este dictamen–. En otras palabras, es facultad exclusiva del presidente decidir si: (i) dispone el empleo de la Policía Nacional y complementariamente de las Fuerzas Armadas en el marco de un estado de excepción,

¹⁴ CCE, dictamen 7-24-EE/24, 1 de agosto de 2024, párr. 162.

¹⁵ Ley Orgánica de la Defensa Nacional. Registro Oficial 4, 19 de enero de 2007. Artículo 16 literal n). Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza. Artículos 26 y 29.

¹⁶ Dictamen de mayoría, párr. 247.

con independencia de la causal, pues la propia Constitución lo permite; o, si (ii) dispone la intervención complementaria de las Fuerzas Armadas de conformidad con el artículo 158 de la Constitución, toda vez que:

[...] el mantenimiento del orden y seguridad pública, así como la dirección política de la defensa nacional, a la que le corresponde asumir la dirección y responsabilidad de toda movilización y actuación concreta de la Policía Nacional y/o de las Fuerzas Armadas, **le compete al presidente.**¹⁷

24. Con base en lo expuesto, considero que en el dictamen de mayoría se asumieron competencias privativas del presidente de la república y se desconocieron sus facultades constitucionales. A mi criterio, la referida medida es constitucional.

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

¹⁷ CCE, dictámenes 1-24-EE/24, 29 de febrero de 2024, párr. 79; y, dictamen 8-21-EE/21, 10 de diciembre de 2021, párr. 67.

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Enrique Herrera Bonnet, anunciado en el dictamen de la causa 11-24-EE, fue presentado en Secretaría General el 21 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 8:49; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL