EDICIÓN CONSTITUCIONAL

REGISTRO OFICIAL®
ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTÁMENES Y SENTENCIAS:

7-24-EE/24 En el Caso No. 7-24-EE Se dictamina 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 3

85-21-IN/24 En el Caso No. 85-21-IN y acumulados Se desestima la acción pública de inconstitucionalidad No. 85-21-IN y acumulados 73

3-24-OP/24 En el Caso No. 3-24-OP Se niega por improcedente la objeción parcial por inconstitucionalidad presentada en contra del artículo 7 de la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, publicada en el Registro Oficial Suplemento 605 de 22 de julio de 2024 98

108-22-IS/24 En el Caso No. 108-22-IS Se acepta parcialmente la acción de incumplimiento propuesta por Enid Beatriz Ochoa Castillo 106

Año III - Nº 399 - 125 páginas
Quito, jueves 5 de septiembre de 2024

Págs.

SALA DE ADMISIÓN:

RESUMEN DE CAUSAS:

61-24-IN Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos. Legitimados Activos: Miriam Elizabeth Ernest Tejada y otros..... 123

65-24-IN Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos. Legitimados Activos: André Mauricio Benavides Mejía y otros. 124

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Dictamen 7-24-EE/24
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 01 de agosto de 2024

CASO 7-24-EE

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

DICTAMEN 7-24-EE/24

Resumen: La Corte Constitucional realiza el control de constitucionalidad del estado de excepción declarado mediante decreto ejecutivo 318 de 2 de julio de 2024 que rige 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, conforme los artículos 164 y 166 de la Constitución y 120 a 123 de la LOGJCC. Esta Magistratura dictamina la constitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción únicamente respecto de la causal de grave conmoción interna y declara la inconstitucionalidad de la causal de conflicto armado interno. Además, establece una serie de condiciones a las medidas ordenadas en dicho decreto.

Contenido

1. ANTECEDENTES .....
2. COMPETENCIA .....
3. CONTROL FORMAL DE LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EXCEPCIÓN .....
3.1. Identificación de los hechos y de las causales constitucionales que se invocan .....
3.2. Justificación de la declaratoria .....
3.3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria .....
3.4. Derechos que sean susceptibles de suspensión o limitación .....
3.5. Notificaciones requeridas por la Constitución y tratados internacionales .....
4. CONTROL MATERIAL DE LA DECLARATORIA .....
4.1. Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia .....
4.2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren las causales invocadas .....
4.2.1. Grave conmoción interna .....
4.2.2. Conflicto armado interno .....
4.3. Que los hechos constitutivos de la declaratoria no pueden ser superados a través del régimen constitucional ordinario .....
4.4. Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y especiales establecidos en la Constitución .....
4.4.1. Límites espaciales .....
4.4.2. Límites temporales .....
5. CONTROL FORMAL DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS .....

5.1.1. Que se ordenen mediante decreto de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico .....
5.1.2. Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción .....
6. CONTROL MATERIAL DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS .....
6.1. Sobre la suspensión y limitación de derechos .....
6.1.1. Suspensión del derecho a la inviolabilidad del domicilio en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay .....
6.1.2. Suspensión del derecho a la inviolabilidad de la correspondencia en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay .....
6.1.3. Suspensión del derecho a la libertad de asociación y reunión en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay .....
6.2. Otras medidas excepcionales .....
6.2.1. Disponer las requisiciones de bienes a las que haya lugar para mantener la soberanía y la integridad del Estado en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay .....
6.2.2. La movilización e intervención de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay .....
7. CONSIDERACIONES FINALES .....
8. RESOLUCIÓN .....

1. Antecedentes

1. El 2 de julio de 2024, el presidente de la República emitió el decreto ejecutivo 318, mediante el cual declaró estado de excepción 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. La Corte Constitucional fue notificada de esta declaratoria al día siguiente, mediante oficio T.291-SGJ-24-0279.

2. El 3 de julio de 2024, Rafael Amado Navarrete Espinoza presentó un escrito señalando que el artículo 5 de Decreto "entra en clara contradicción" con el artículo 98 de la Constitución al restringir el derecho a la resistencia. Arguyó que el estado de

excepción en examen podría afectar "procesos pacíficos de resistencia" iniciados en contra de las políticas y medidas adoptadas por el presidente de la República.

3. El 4 de julio de 2024, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa y resolvió: **i)** disponer que el presidente de la República remita la constancia de las notificaciones que ordena el artículo 166 inciso primero de la Constitución y **ii)** convocar al presidente de la República, a través de la Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República, Centro de Inteligencia Estratégica, Ministerio de Defensa Nacional y al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, en atención a la solicitud realizada por el Ejecutivo en la disposición general cuarta del decreto 318,[1] a una audiencia reservada para que exhiban los documentos y sustenten la declaratoria de estado de excepción.

4. El 5 de julio de 2024, la secretaria general jurídica de la Presidencia de la República remitió las notificaciones que fueron solicitadas en el párrafo anterior.

5. El 7 de julio de 2024, se realizó la audiencia reservada en las instalaciones de la Corte Constitucional, la cual contó con la comparecencia de Mishel Andrea Mancheno Dávila en calidad de secretaria general jurídica de la Presidencia de la República; Michele Sensi Contugi Ycaza en calidad de director general encargado del Centro de Inteligencia Estratégica; Edison Germán Vergara Brito en calidad de director de operaciones de contrainteligencia del Centro de Inteligencia Estratégica; Gian Carlo Loffredo Rendón en calidad de Ministro de Defensa Nacional; Amilcar Alvear en calidad de director general de inteligencia del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas; y, Jaime Patricio Vela Erazo en calidad de jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

2. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre la constitucionalidad del estado de excepción contenido en el decreto ejecutivo 318. Lo anterior, de conformidad con los artículos 166 y 436 número 8 de la Constitución de

[1] Decreto ejecutivo 318, disposición general cuarta "se dispone al Centro de Inteligencia Estratégica, Ministerio de Defensa Nacional, Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y Secretaría General Jurídica de la Presidencia que, de manera excepcional, en caso de que el juez o jueces de la Corte Constitucional requieran, y medie el acto procesal correspondiente, se exhiba por única vez solo al juez o jueces, los informes contenidos en los oficios Nos. CIES-SUG-S-2024-025-PF, CIES-SUG-S-2024-026-PF, CIESSUG-S-2024-0086-OF, y MDN-MND-2024-1437-OF, relacionados a los grupos armados organizados, su parametrización y accionar, sin que esto configure su desclasificación ni se encuentren autorizados por ningún medio a su transmisión, divulgación o reproducción".

la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 75 número 3 letra c) y 119 a 125 de la LOGJCC.

3. Control formal de la declaratoria de estado de excepción

7. La Corte Constitucional ha determinado que en el control formal de la declaratoria de estado de excepción, según el artículo 120 de la LOGJCC, le corresponde verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos: **i)** la identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca; **ii)** la justificación de la declaratoria; **iii)** la definición del ámbito territorial y temporal de la declaratoria; **iv)** que los derechos afectados sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso; y, **v)** las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los tratados internacionales.[2]

3.1. Identificación de los hechos y de las causales constitucionales que se invocan

8. Este Organismo observa que el decreto en análisis invoca **dos causales** por las que se declara el estado de excepción **i)** grave conmoción interna y **ii)** conflicto armado interno. Para ello, el presidente de la República identifica indistintamente **hechos violentos** (asesinatos, balaceras, robos y otros atentados a la integridad y a la vida de la ciudadanía) ocurridos en diferentes ciudades del país durante el mes de junio. Además, el primer mandatario hace referencia a algunos informes de carácter confidencial en los que presume que existen otros hechos que también motivan el estado de excepción en análisis.

9. Por lo tanto, la declaratoria cumple con el **primer requisito de forma** establecido en el artículo 120 número 1 de la LOGJCC, sobre la identificación de los hechos y la causal.

3.2. Justificación de la declaratoria

10. El decreto ejecutivo 318 establece como justificación para la declaratoria de estado de excepción la existencia de múltiples hechos violentos suscitados en algunas provincias del país durante el mes de junio de 2024. Al respecto, señala:

> los hechos ya descritos atentan contra el ejercicio de varios derechos constitucionales de la población civil, evidenciando que los grupos armados organizados no respetan las normas mínimas del Derecho Internacional Humanitario ni del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, intensificando sus hostilidades con predominio en las provincias

[2] CCE, dictamen 9-21-EE/22, 5 de enero de 2022, párr. 5 y CCE, dictamen 1-22-EE/22, 25 de febrero de 2022, párr. 12.

> de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay […].[3]

11. Además, arguye que la necesidad de expedir el decreto ejecutivo 318 se funda en la "persistencia" de un conflicto armado interno e insiste en que:

> [E]l contexto que vive el Ecuador, la búsqueda y persecución de los miembros de los grupos armados organizados sobrepasa la capacidad instalada de los actores de la Función Judicial para responder oportunamente a los operativos de la fuerza pública, […]. El Estado ecuatoriano ha identificado a los grupos armados organizados y la intensidad de sus actividades ilícitas en el territorio ecuatoriano, tanto por los informes de las entidades gubernamentales competentes, tácticas operativas de combate a los ataques armados, así como los reportajes de los medios de comunicación de las hostilidades mantenidas por los grupos de delincuencia organizada, lo cual demuestra la persistencia del conflicto armado interno en el país, pero con el fin de evitar escalar en su intensidad, **es necesario adoptar una respuesta urgente, eficiente y extraordinaria que permita su contención y neutralización** [énfasis añadido].

12. Por último, señala que la importancia de la declaratoria de estado de excepción también resulta de los comunicados publicados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos[4] ("**CIDH**") y por el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos condenando actos de violencia y advirtiendo la peligrosidad de algunos grupos criminales.

13. Por lo tanto, se verifica que el presidente de la República ha presentado una justificación para la declaratoria de estado de excepción y, en consecuencia, se acredita el **segundo requisito de forma** establecido en el artículo 120 número 2 de la LOGJCC.

3.3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria

14. En cuanto al ámbito territorial y temporal, los artículos 1 y 2 del decreto ejecutivo 318 señalan que el estado de excepción regirá en **determinadas circunscripciones** del país: Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro, y en el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay por el plazo de **60 días**.

15. En consecuencia, el decreto acredita el **tercer requisito** de forma establecido en el artículo 120 número 3 de la LOGJCC, en cuanto al ámbito territorial y temporal.

---

[3] *Ibíd.*, p. 45.

[4] El decreto ejecutivo 318 indica "El 8 de junio de 2024, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), publicó en su cuenta oficial de la red social "X", que: #CIDH y @RELE_CID condenan el ataque armado en Manta en el que perdieron la vida 3 personas: el asambleísta alterno […] Chistian Nieto, Nicole Burgos, esposa de Nieto […] y Steven Mendoza […]".

3.4. Derechos que sean susceptibles de suspensión o limitación

16. El decreto ejecutivo 318, en los artículos 3, 4, 5 y 6, dispone la suspensión y limitación del ejercicio de los derechos a la inviolabilidad del domicilio, inviolabilidad de la correspondencia, libertad de asociación y reunión y requisiciones de bienes. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 165 de la Constitución, los derechos referidos sí son susceptibles de suspensión o limitación por medio de la declaratoria de estado de excepción.

17. Por tanto, el decreto cumple con el **cuarto requisito formal** contenido en el artículo 120 número 4 de la LOGJCC, con respecto a los derechos constitucionales que pueden ser suspendidos o limitados.

3.5. Notificaciones requeridas por la Constitución y tratados internacionales

18. La Corte verifica que el presidente de la República notificó con el contenido del decreto de la declaratoria de estado de excepción a la: Asamblea Nacional a través del oficio T.291-SGJ-24-0280 de 3 de julio de 2024; Corte Constitucional mediante oficio T.291-SGJ-24-0279 de 3 de julio de 2024; Organización de las Naciones Unidas a través del oficio T.291-SGJ-24-0278 de 3 de julio de 2024; y, Organización de los Estados Americanos mediante el oficio T.291-SGJ-24-0277 de 3 de julio de 2024.

19. En consecuencia, el decreto cumple con el **quinto requisito de forma** contemplado en el artículo 120 número 5 de la LOGJCC, con respecto a las notificaciones requeridas.

20. Por todo lo expuesto, esta Magistratura constata que la declaratoria de estado de excepción contenida en el decreto ejecutivo 318 acredita **todos los requisitos formales** previstos en el artículo 120 de la LOGJCC.

4. Control material de la declaratoria

21. El control material que debe realizar la Corte Constitucional sobre la declaratoria de estado de excepción comprende la verificación de los requisitos previstos en la Constitución y en el artículo 121 de la LOGJCC. Por lo que, esta Magistratura verificará en esta ocasión: **i)** que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia; **ii)** que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren un conflicto armado interno y una grave conmoción interna; **iii)** que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados por medio del régimen

constitucional ordinario; y, **iv)** que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República.[5]

4.1. Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia[6]

22. Esta Magistratura ha determinado que, para dictaminar la constitucionalidad de una declaratoria de estado de excepción, la ocurrencia de los hechos que motivan el estado de excepción no solo deben afirmarse por parte del presidente de la República, sino que deben acreditarse. Como parte de este 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".[7]

23. De esta forma, la jurisprudencia de esta Corte ha establecido que el presidente de la República podría basarse en informes o reportes de las autoridades nacionales competentes en la materia sobre la cual versa el estado de excepción; en material documental, audiovisual o informes periciales; en informes o reportes de los organismos internacionales especializados; en reportes o noticias objetivas de medios de comunicación; entre otros.[8]

24. En esta ocasión, este Organismo observa que el presidente de la República, en su decreto ejecutivo 318, identificó **catorce hechos** de extrema violencia ocurridos en las provincias de Manabí, Orellana, Los Ríos, El Oro, Guayas y en el cantón Camilo Ponce Enríquez, provincia de Azuay (p. 11-17) –circunscripciones objeto del estado de excepción– y **un hecho** ocurrido en la provincia de Pichincha. Además, no mencionó ningún hecho específico sobre la provincia de Santa Elena. En este contexto, la Corte precisa que centrará su análisis únicamente respecto de aquellos hechos ocurridos en las provincias y en el cantón objeto del estado de excepción y que prescindirá de los hechos ajenos a estas circunscripciones.

25. Adicionalmente, el presidente de la República acompañó al decreto 318 **seis anexos [Anexo 1, 2, 6, 8, 9 y 10]** y enunció otros **cuatro anexos** que calificó como "reservados" **[Anexo 3, 4, 5 y 7]**. Sobre la información clasificada como reservada, el Ejecutivo se limitó a señalar que esta permitiría "la aplicación de los parámetros del CANI en la caracterización de cada grupo organizado" y visibilizaría "la violencia actual de cada provincia, en el contexto del CANI, con detalle de los grupos a cargo

[5] CCE, dictamen 9-21-EE/22, 5 de enero de 2022, párr. 14 y CCE, dictamen 1-22-EE/22, 25 de febrero de 2022, párr. 21.
[6] "Este requisito refiere a **circunstancias actuales y ciertas.** De ninguna manera, implica escenarios probables o futuros" (énfasis añadido). CCE, dictamen 3-21-EE/21, 21 de julio de 2021, párr. 7.1.1.
[7] CCE, dictamen 8-21-EE/21, 10 de diciembre de 2021, párr. 18.
[8] *Ibíd,* párr. 20.

de esta violencia". También dispuso a las instituciones encargadas de la seguridad e inteligencia nacional y a la secretaria general jurídica de la Presidencia de la República que exhiban por única vez y solo a los jueces y juezas de esta Corte los informes calificados como reservados. Por este motivo, esta Magistratura llevó a cabo una audiencia reservada celebrada el 9 de julio de 2024 en la que permitió al Ejecutivo exhibir los documentos clasificados como reservados y sustentar la declaratoria de estado de excepción. Sin perjuicio de lo anterior, la Corte Constitucional recuerda al presidente de la República su obligación de enviar toda la información que sustente la declaratoria de estado de excepción, pues no constituye una obligación de esta Magistratura convocar al Ejecutivo a una audiencia para que exhiba los documentos que estima indispensables, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 164 a 166 de la Constitución y en la LOGJCC.

26. Ahora bien, esta Corte estima indispensable referirse a los anexos que acompañaron al decreto ejecutivo 318 (Anexo 1, 2, 6, 8, 9 y 10) y a los anexos que se refieren a informes declarados como reservados que fueron exhibidos y presentados en la audiencia reservada de 9 de julio de 2024 (Anexo 3, 4, 5 y 7) siguiendo la enumeración establecido por el jefe de Estado en su decreto. A continuación, se analizará brevemente su contenido con el fin de examinar si de ellos se desprende algún hecho adicional que motive la declaratoria de estado de excepción. Esta esquematización tomará en cuenta el carácter reservado de la información:

26.1. [Anexo 1]: El memorando PR-SGCPR-2024-0087-M enuncia 157 titulares y su link respecto a noticias difundidas por medios de comunicación a escala nacional durante el mes de junio.[9] Es decir, el anexo presenta un enlace o link web junto a los titulares de noticias relacionadas con hechos de violencia, inseguridad y operativos policiales en todo el país. En particular, este Organismo advierte que **114** de los 157 **titulares** se refieren efectivamente a hechos que tuvieron lugar en las circunscripciones objeto del estado de excepción, mientras que los otros 43 titulares dan cuenta de eventos ocurridos en el resto del territorio nacional. En este contexto, la Corte precisa que centrará su análisis únicamente respecto de aquellos hechos ocurridos en las provincias y en el cantón objeto del estado de excepción y que prescindirá de los hechos ajenos a estas circunscripciones, los cuales no forman parte del ámbito territorial que ha sido delimitado en el decreto de estado de excepción.

26.2. [Anexo 2]: Este anexo corresponde al decreto ejecutivo 218 de 7 de abril de 2024 y a los informes reservados que lo acompañan y justificaron su

[9] Los medios de comunicación citados fueron Ecuavisa, Teleamazonas, TC Televisión, Gamavisión Ecuador, Ecuador TV, Primicias, Universo, La Hora y Expreso.

expedición. En lo principal, el decreto 218 reconoce la "persistencia de un conflicto armado interno" y dicta varias medidas para contener los hechos de violencia a los que se refiere el presidente de la República. Por otro lado, los informes anexos versan sobre los índices de violencia en cada provincia del país y sobre la situación de los centros penitenciarios a la época.

26.3. [Anexo 3]: Este anexo comprende dos informes calificados como reservados que no fueron acompañados al expediente, pero que fueron exhibidos y presentados en la **audiencia reservada** de 9 de julio de 2024. En la exposición del informe secreto CIES-SUG-S-2024-025-PF expedido por el Centro de Inteligencia Estratégica, se presentó, en lo principal, un análisis estadístico y cualitativo sobre la caracterización de tres "grupos armados organizados" que operan en el país y su radicación en algunas provincias. Por otro lado, sobre el informe CIES-SUG-2024-026-PF, la autoridad encargada, entre otras cosas, precisó en la audiencia la diferencia entre los "grupos armados organizados", los "grupos de delincuencia organizada" y otros grupos que no se encuentran estructurados. Además, se refirió, de manera general, al número de miembros, evolución, localización, puntos estratégicos e influencia de algunos de estos grupos identificados en su informe. Durante la exhibición de estos dos informes se individualizaron algunos incidentes o hechos delictivos acontecidos en las circunscripciones objeto del estado de excepción.

26.4. [Anexo 4]: En cuanto a los informes calificados como secretos CCFFAA-G-3-PM-2024-112-ING, CCFFAA-G-3-PM-2024-111-ING, CCFFAA-G-3-PM-2024-110-INF expedidos por el Ministerio de Defensa Nacional, esta Magistratura advierte que a pesar de que fueron enunciados de manera individual en el decreto ejecutivo 318, no fueron exhibidos en la diligencia reservada de 9 de julio de 2024. En consecuencia, este Organismo no realizará más consideraciones sobre estos documentos, pues desconoce su contenido.

26.5. [Anexo 5]: Este anexo comprende un informe calificado como reservado que no fue acompañado al expediente, pero que fue exhibido y presentado en la **audiencia reservada** de 9 de julio de 2024. En la exhibición del oficio MDN-MDSN-2024-1437-OF que contiene el informe secreto CCFFAA-G-3-PM-2024-113-INF expedido por el Ministerio de Defensa Nacional, la autoridad competente insistió en la configuración de algunos indicios necesarios para la caracterización de un CANI**.** Por ejemplo, durante la audiencia reservada, mencionó —de manera general— la acreditación de los siguientes indicios: tipo de armamento, técnicas, tácticas, uso de uniformes identificativos, el empleo de civiles para impedir capturas, los medios de comunicación internos

y los modelos de mandos de control. Además, se refirieron a algunos hechos delictivos o violentos en provincias focalizadas e insistieron en el nivel de efectividad de las operaciones militares que conducen las Fuerzas Armadas en las fronteras —tipo de operaciones y periodicidad—.

26.6. [Anexo 6]: El informe PN-DAI-EII-2024-0236-INF del Ministerio del Interior contiene un análisis de la dinámica de la violencia focalizada en las circunscripciones que son objeto del estado de excepción, detalla el número de delitos cometidos con un análisis estadístico, narra algunos casos de connotación de los territorios focalizados y presenta conclusiones sobre la incidencia de las declaratorias previas de estados de excepción en el control del fenómeno criminal.

26.7. [Anexo 7]: Este anexo comprende un informe calificado como reservado que no fue acompañado al expediente, pero que fue exhibido y presentado en la **audiencia reservada** de 9 de julio de 2024. En la exhibición del informe secreto CIES-SUG-S-2024-0086-OF denominado "Apreciación de Inteligencia-27 de junio de 2024 Conflicto Armado No Internacional (CANI)" expedido por el Centro de Inteligencia Estratégica, la autoridad competente hizo referencia nuevamente, tal como en la exposición de los informes secretos del Anexo 3, al número de miembros, composición, evolución, localización, puntos estratégicos e influencia de los grupos "armados organizados" y "grupos de delincuencia organizada". Precisó, también, sobre las investigaciones que les permiten tener información sobre el comportamiento de los "grupos armados y delincuenciales" y la actualización periódica realizada por el CIES, Policía Nacional y Fuerzas Armadas, por medio de mesas técnicas de trabajo. Por último, mencionó algunos incidentes o hechos delictivos acontecidos en las circunscripciones objeto del estado de excepción.

26.8. [Anexo 8]: El reporte de vainas 2023-2024 del Servicio Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses refleja el calibre de armas empleadas con mayor incidencia en escenas del crimen durante el periodo de 1 de enero de 2023 al 27 de junio de 2024.

26.9. [Anexo 9]: El oficio AME-P-2024-0206-O de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas acompaña 26 comunicaciones de alcaldes de diferentes cantones del país suscritas el 26 de junio de 2024.[10] Las

[10] Se acompañan comunicados de los gobiernos autónomos descentralizados de Archidona, Balao, Biblián, Buena Fe, Carlos Julio Arosemena Tola, Cascales, Chone, El Chaco, Lago Agrio, Limón Indanza, Loreto,

comunicaciones comparten un texto idéntico en el que hacen alusión a la expedición de un decreto ejecutivo; advierten la existencia generalizada de una "ola de violencia" en sus circunscripciones; "ratifican" su apoyo a la declaratoria de estado de excepción; y, exhortan a la Corte para que dicte un dictamen favorable sobre dicho decreto.[11]

26.10. [Anexo 10]: Un informe jurídico de la "*World Jurist Association*" sobre "la adecuación a la Constitución de la República del Ecuador del proyecto presidencial de Decreto ejecutivo de declaratoria de Estado de excepción" que carece de firmas de responsabilidad.

27. En primer lugar, esta Corte constata que los **catorce hechos** individualizados por el presidente de la República en el decreto 318 y los **114 hechos** enunciados en el **Anexo 1** para justificar la declaratoria en las circunscripciones objeto del estado de excepción y que se refieren a hechos de extrema violencia y delincuencia, se obtienen de reportes de noticias de medios de comunicación locales a partir de la exposición de hechos públicos y notorios. Además, se constata que corresponden a eventos ocurridos en el mes de junio del 2024, los cuales no han sido empleados para justificar la declaratoria de un estado de excepción anterior ni han sido objeto de análisis en ocasiones previas por este Organismo. En consecuencia, este Organismo da por cierta la real ocurrencia de los hechos referidos. No obstante, la Corte recuerda al presidente de la República su obligación de enumerar o extraer detalladamente los hechos que estima pertinentes para la justificación de su declaratoria y, en caso de estimar conveniente, de presentar los informes necesarios para acreditar la real ocurrencia de los hechos. La mera incorporación de enlaces web no es suficiente con su obligación constitucional de proveer una fundamentación exhaustiva sobre la real ocurrencia de los hechos.

28. En cuanto a los **Anexos 3, 5, 6 y 7**, esta Magistratura constata que las entidades públicas que comparecieron a la audiencia reservada el 9 de julio de 2024 identificaron la ocurrencia de múltiples hechos violentos o delictivos en algunas de las circunscripciones objeto del estado de excepción durante el mes de junio de 2024, lo que habría motivado la expedición de los informes reservados exhibidos en la diligencia. Este Organismo nuevamente verifica que los hechos referidos no han sido

---

Morona, Oña, Patate, Paute, Pedro Vicente Maldonado, Putumayo, Quijos, Rocafuerte, Salinas, Santa Clara, Santo Domingo, Santa Rosa, Sushufindi, Sucumbíos, Tena.

[11] En lo principal, el texto de los comunicados señala: "Hemos visto con preocupación, como cada vez más estas bandas se han ido introduciendo y refugiando en nuestras calles, avenidas y vecindarios con la intencionalidad de seguir operando bajo sus nuevas estrategias de combate. Por lo que es fundamental que se establezca este Estado de Excepción para que las fuerzas del orden puedan combatir de manera decidida y valiente. Estamos convencidos de que el trabajo en conjunto con las autoridades tanto, locales como nacionales puede dar fruto en contra el narcoterrorismo que se intenta atrincherar en nuestros territorios. Es fundamental unirse en esta lucha".

empleados para justificar la declaratoria de un estado de excepción anterior ni han sido objeto de análisis previo por este Organismo. Al respecto, esta Corte también determina la real ocurrencia de los hechos referidos, pues habrían de formar parte de informes elaborados por las instituciones nacionales competentes para monitorear la situación de violencia que atraviesa el país o que se encargan de la seguridad ciudadana —Fuerzas Armadas, Ministerio de Defensa y Centro de Inteligencia Estratégica—.

29. Respecto a los **Anexos 2, 8 y 9**, esta Corte observa que estos documentos no individualizan ningún hecho o incidente fáctico concreto sobre el que este Organismo pueda determinar su real ocurrencia. Sin embargo, toda vez que su contenido pretende demostrar la configuración de una de las causales invocadas – "conflicto armado interno" –, estos instrumentos y el contenido de las exposiciones presentadas en audiencia reservada serán analizados por este Organismo en el acápite correspondiente.

30. Sobre el **Anexo 10**, relativo al informe de la *World Jurist Association*, que se acompañó al decreto ejecutivo 318, este Organismo advierte que este instrumento no contiene firmas de responsabilidad. Asimismo, tampoco se observa que dicho informe corresponda a un escrito de *amicus curie* o que haya sido presentado por personas o colectivos cuyos derechos se relacionen con la decisión que debe adoptarse en este dictamen. De esta manera, esta Magistratura anota que la incorporación de un documento de opinión que convalida el criterio del Ejecutivo en el decreto ejecutivo, no forma parte de las obligaciones constitucionales del presidente de la República para fundamentar el estado de excepción y no constituye un insumo apto o idóneo para acreditar las causales de la declaratoria. En consecuencia, este Organismo excluirá totalmente de su análisis a este anexo que no vincula de forma alguna la labor de esta Corte.

31. De todo lo expuesto, esta Corte constata la **real ocurrencia** de los hechos de violencia extrema y delincuencia ocurridos en las circunscripciones objeto del estado de excepción durante el mes de junio de 2024, los cuales fueron identificados por el presidente de la República en el decreto 318 y en los anexos 1, 3, 5, 6 y 7 que lo acompañan. Lo anterior, independientemente de si los mismos configuran las causales invocadas (lo cual será analizado en una sección más adelante).

32. De este modo, se concluye que el decreto ejecutivo 318 **cumple el requisito material** previsto en el artículo 121 número 1 de la LOGJCC, relativo a la real ocurrencia de los hechos en los términos descritos anteriormente.

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

33. En el artículo 1 del decreto ejecutivo 318, el presidente de la República identifica **dos causales** para justificar la declaratoria de estado de excepción: **i)** grave conmoción interna y **ii)** conflicto armado interno, establecidas en el artículo 164 párrafo primero de la Constitución. A continuación, se analizará si los hechos constitutivos de la declaratoria de estado de excepción configuran, o no, las causales invocadas por el presidente de la República.

4.2.1. Grave conmoción interna

34. 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, como consecuencia de estos acontecimientos[12], que **ii)** se genere una considerable alarma social.[13]

35. Además, esta Corte ha señalado que debe entenderse a la alarma social como aquellas situaciones que causan una sensación de intranquilidad o zozobra en la ciudadanía.[14]

Intensidad y gravedad de los hechos

36. En el caso *in examine*, en cuanto al requisito **i)**, el presidente de la República afirma que los hechos violentos "han ido en aumento a pesar de las medidas ordinarias implementadas por el Gobierno"[15], lo cual, a su criterio, se demuestra a partir de los hechos explicitados en su decreto ejecutivo, contenidos en los anexos o expuestos en la audiencia ante este Organismo. Estos hechos, en su mayoría, han sido difundidos por varios medios de comunicación nacional y han formado parte de comunicados

[12] Acerca de este primer requisito, la Corte Constitucional en el dictamen 8-22-EE/22 ha señalado que "la delincuencia común es una situación que afecta a todos los Estados de forma crónica", 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".
[13] CCE, dictamen 3-19-EE/19, 9 de julio de 2019, párr. 21
[14] CCE, dictamen 4-24-EE/24, 2 de mayo de 2024, párr. 15.
Véase también: CCE, dictamen 3-23-EE/23, 12 de abril de 2023, párr. 47; y, dictamen 6-23-EE/23, 25 de agosto de 2023, párr. 41.
[15] Decreto ejecutivo 318, p. 19.

oficiales del Estado e informes de instituciones internacionales. Al respecto, insiste en:

> que 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. Este **aumento en los índices de violencia y criminalidad**, viene ocurriendo desde el 2021, pero ha escalado en este semestre de 2024 en las provincias objeto del decreto de estado de excepción, producto de la reacción y retaliación en contra de las acciones que está llevando a cabo el Gobierno Nacional, ya que el aumento de criminalidad referido alcanza un grado de intensidad y gravedad […].[16]

37. Finalmente, califica a la gravedad de los hechos como "exponencial", pues estima que existe una "polarización criminal extrema, alarmante e inusitada". De esta forma, concluye que este fenómeno no solo arriesga la convivencia ciudadana y el ejercicio de derechos, sino que "incluso ha permeado en distintas instituciones, afectando a la seguridad pública, a la estabilidad institucional y al ejercicio de derechos constitucionales"[17].

38. Ahora bien, sobre las afirmaciones presentadas en el Decreto, esta Corte estima que es posible verificar su ocurrencia a partir de los **hechos de extrema violencia y delincuencia** singularizados o al menos enunciados en el decreto y en el **Anexo 1**[18]. Los hechos de carácter público y notorio difundidos por varios medios de comunicación durante junio de 2024 fueron complementados con las afirmaciones y hechos adicionales aportados en la audiencia reservada de 9 de julio de 2024 y que versó sobre los **Anexos 3, 5, 6 y 7**. De forma ejemplificativa se enuncia los siguientes hechos que fueron analizados por varios medios de comunicación y los informes de entidades oficiales:

38.1. Balaceras y asesinatos en colegios, centros recreativos y hospitales públicos en las provincias de Manabí y Guayas.

---

[16] *Ibíd.*, p. 20.
[17] *Ibíd.*, p. 21.
[18] El Anexo 1 enuncia las noticias de medios de comunicación como Ecuavisa, Teleamazonas, TC televisión, Gamavisión, ECTV, El Telégrafo, diario la Hora, Primicias, El Universo, Expreso, entre otros, referente a los hechos de violencia y la actuación de las fuerzas del orden para garantizar la seguridad de los ciudadanos y la institucionalidad del Estado. Así, por ejemplo, se indica que en los operativos realizados por la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas se ha capturado presuntos integrantes de los grupos criminales organizados, y se ha encontrado armas, explosivos, vehículos y sustancias sujetas a fiscalización. Así mismo se realiza un recuento de los hechos violentos suscitados en el mes de junio dentro del territorio nacional, pero principalmente en las provincias de Manabí, Guayas, El Oro, Los Ríos, Azuay, Santa Elena, Pichincha y Esmeraldas. Los medios de comunicación resaltan el incremento de robos, asesinatos y secuestros, pero principalmente, los delitos de trata de personas y asesinatos cuyas víctimas son niñas, niños y adolescentes.

38.2. Ataques armados, matanzas y desmembramientos de personas perpetrados por grupos delictivos en las provincias de Guayas, Manabí, Los Ríos y El Oro.

38.3. Asesinato de un excandidato a asambleísta y de su pareja en la ciudad de Quevedo, provincia de Los Ríos; y asesinato de un asambleísta alterno en la ciudad de Manta, provincia de Manabí.

38.4. Hallazgo de 8 cadáveres con signos de violencia extrema en una mina de Camilo Ponce Enríquez de Azuay.

38.5. El 30 de junio de 2024, EP Petroecuador a través de la red social X comunicó que un grupo de sujetos armados sometieron a los trabajadores de la empresa en la plataforma Auca 51, en Orellana, para sustraerles sus pertenencias y un cable de operaciones de la empresa pública. Además, alertaron que del 21 al 28 de junio se produjeron actos delictivos similares en los bloques petroleros amazónicos 56, 49 y 61.

39. Los hechos referidos y descritos en estos documentos y en la audiencia reservada reflejan la existencia de una situación actual de delincuencia y violencia extrema que afecta al normal desenvolvimiento de actividades sociales y económicas, que perturba al funcionamiento de las instituciones y que pone en peligro los derechos de la ciudadanía como la vida y la integridad física. Esto, porque los hechos referidos dan cuenta de asesinatos, masacres, robos, tráfico de sustancias sujetas a fiscalización, ataques armados, balaceras, explosiones, entre otros. Es decir, presentan una **situación aguda** de violencia en algunas provincias del territorio ecuatoriano que afectan la seguridad y la convivencia normal de la ciudadanía.

40. En atención a lo descrito, esta Corte concluye que los evidentes índices de violencia y criminalidad en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay constituyen acontecimientos de tal intensidad que es evidente que atentan gravemente en contra del ejercicio de los derechos constitucionales, la seguridad y la convivencia normal de la ciudadanía. Por lo que, esta Corte verifica que se cumple el **primer requisito**.

Considerable alarma social

41. En cuanto al requisito **ii)**, el presidente de la República afirma que los ataques de violencia suscitados han generado un altísimo nivel de alarma social en las provincias objeto del decreto 318. En particular, porque:

> por su magnitud y persistencia en el cometimiento que ha llegado a ser de perpetración diaria y simultánea, provocando en la población civil alarma y temor de poder realizar sus actividades y real ejercicio de sus derechos constitucionales, que lleva al análisis de un fenómeno delictivo que ha evolucionado a nivel mundial. Por tanto, el Gobierno está utilizando todas las herramientas ordinarias para combatirlo, pero que en estos territorios no han sido suficientes y con el fin de evitar su escalamiento, acude a medidas extraordinarias para su contención.[19]

42. Asimismo, el presidente de la República advierte sobre la gran preocupación regional e internacional que existe sobre los altísimos índices de violencia en Ecuador. Manifiesta que Ecuador encabeza múltiples titulares internacionales donde se reportan los hechos delincuenciales suscitados en el país e indica que estos incluso han sido objeto de pronunciamiento por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE) y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos. Sobre ello, explica:

> Medios internacionales de comunicación han reportado cómo Ecuador se está convirtiendo [sic] en un país "en el que se almacena, se procesa y se distribuye la droga hasta el punto que Estados Unidos lo incluyó en su lista de países con mayor tráfico y producción en el mundo"; así como que en el tercer trimestre del año se evidenció "un despliegue criminal sin precedentes en la historia de Ecuador". Como recuerdan los informes internacionales, Ecuador experimentó el mayor deterioro en la puntuación del índice de Paz Global 2023 y cayó 24 puestos hasta el número 97 (de 163) en la clasificación anual del ranking. [20]

43. De las afirmaciones presentadas en el decreto, la Corte estima, de manera ejemplificativa, que los siguientes hechos singularizados en el decreto develan una considerable alarma social:

43.1. El 8 de junio de 2024, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ("**CIDH**") condenó el ataque armado en la ciudad de Manta en el que perdieron la vida 3 personas, incluido un asambleísta alterno.

43.2. El 16 de junio de 2024, el medio de comunicación "El Diario" publicó un titular "El Día del Padre se llenó de dolor y muerte en Bahía de Caráquez, cantón Sucre, por una matanza que dejó cuatro hombres baleados, tres de ellos fallecidos, […]".

43.3. El 16 de junio de 2024, el medio informativo "Primicias" indicó en su reportaje que "un ataque armado dejó en pánico a los moradores del sector conocido como Las Lechuzas, en la cabecera cantonal de Samborondón […]".

[19] *Ibíd.*, p. 20.
[20] *Ibíd.*, p. 21.

44. Además, esta Magistratura observa que el **Anexo 9** incorporado al expediente contiene 26 comunicaciones de **alcaldesas y alcaldes** de diferentes cantones del país: Archidona, Balao, Biblián, Buena Fe, Carlos Julio Arosemena Tola, Cascales, Chone, El Chaco, Lago Agrio, Limón Indanza, Loreto, Morona, Oña, Patate, Paute, Pedro Vicente Maldonado, Putumayo, Quijos, Rocafuerte, Salinas, Santa Clara, Santo Domingo, Santa Rosa, Sushufindi, Sucumbíos y Tena.

45. En estas 26 comunicaciones se advierte de manera general la existencia de hechos de violencia que han causado alarma en la población y han obligado a las autoridades locales a paralizar actividades económicas, escolares y de prestación de servicios. De este modo, sugieren una escalada "histórica" de la inseguridad en el país, mencionan el número de víctimas por muertes violentas y recuerdan los asesinatos de varias autoridades municipales. Finalmente, solicitan la declaratoria de un estado de excepción y que sus cantones sean objeto de "protección reforzada".

46. Por tanto, la Corte constata que los nuevos acontecimientos de criminalidad detallados en el decreto y sus anexos alcanzan tal magnitud que generan **alarma social** considerable, que altera el normal funcionamiento de las actividades sociales y económicas en múltiples sectores del territorio nacional e incluso han llamado la atención de organismos internacionales como la CIDH. En conclusión, se cumple también el **segundo requisito**.

47. Por lo analizado, esta Corte verifica que los hechos individualizados y enunciados por el presidente de la República en el decreto 318, los anexos y por lo expuesto en la audiencia reservada de 9 de julio de 2024, cuya real ocurrencia ya fue examinada, son suficientes para acreditar la configuración de la causal constitucional de **grave conmoción interna**, establecida en el artículo 164 párrafo primero de la Constitución.

4.2.2. Conflicto armado interno

4.2.2.1. Sobre la causal constitucional de conflicto armado interno

48. El artículo 164 párrafo primero de la Constitución establece que el presidente de la República podrá decretar estado de excepción invocando la causal constitucional de "conflicto armado internacional o interno". Esta causal contiene realmente dos escenarios en los cuales se podría declarar el estado de excepción: conflicto armado internacional y **conflicto armado interno**. Para el caso en análisis, el presidente de la República ha invocado el segundo escenario, pues afirma que "persiste el conflicto armado interno".

49. Al respecto, como ya ha señalado esta Magistratura, ni la Constitución ni la ley definen o caracterizan a esta causal, por lo que, ha resultado necesario observar lo que los instrumentos internacionales, la jurisprudencia, la doctrina y la costumbre en derecho internacional humanitario ("**DIH**") han establecido al respecto. Así, tal como se advirtió en el dictamen 2-24-EE/24 de esta Corte, resulta lógico afirmar que la causal de "conflicto armado interno" contenida en el artículo 164 párrafo primero de la Constitución se refiere directamente a los "conflictos armados no internacionales" ("**CANI**") previstos en el DIH. Es decir, que según esta Corte la causal constitucional de conflicto armado interno alude a los conflictos armados no internacionales previstos en el DIH.

50. Para comprender el alcance de esta causal, la jurisprudencia de esta Corte ha tomado en cuenta los Convenios de Ginebra de 1949 ratificados por Ecuador el 11 de agosto de 1954 y el Protocolo Adicional II ratificado por el Ecuador el 10 de abril de 1979[21] que contienen, en lo principal, normas que pretenden garantizar un **mínimo estándar** de humanidad en contexto de un CANI. De una lectura de los respectivos instrumentos, la costumbre en la materia y de lo desarrollado en la jurisprudencia de este Organismo, se puede advertir que un CANI tiene generalmente las siguientes características:

50.1. Los **partes** que se enfrentan entre sí en un CANI son las fuerzas armadas estatales y grupos armados organizados. No obstante, un CANI también podría configurarse a partir de un enfrentamiento entre grupos armados organizados.

50.2. Los enfrentamientos armados se realizan generalmente al interior del **territorio** de un Estado. Sin embargo, en atención a lo descrito en el dictamen 2-24-EE/24, 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*.[22]

---

[21] Sobre estos instrumentos internacionales, el dictamen 2-24-EE señaló que estos contienen normas *ius cogens,* tienen objetivos comunes y una relación directa con los derechos humanos, y el Ecuador debe cumplir con sus obligaciones en virtud del derecho constitucional. En ese sentido, la Corte concluyó que las normas del derecho internacional humanitario gozan de un nivel jerárquico superior propio del bloque de constitucionalidad. CCE, dictamen 2-24-EE, 21 de marzo de 2024.

[22] 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 y que se cuente con la autorización del otro u otros Estados para hacer incursiones en su territorio. CCE, dictamen 2-24-EE, 21 de marzo de 2024, nota a pie de página 15.

50.3. El grupo armado organizado que participa de las hostilidades debe ostentar un cierto umbral de **organización**.

50.4. Los enfrentamientos armados tienen que tener además un grado de **intensidad** que requiere de la aplicación de un **régimen jurídico** especial distinto al ordinario –DIH–.

51. De allí que, todo CANI puede entenderse como un enfrentamiento en el que las hostilidades –violencia armada prolongada– se libra entre las fuerzas armadas de un Estado y grupos armados organizados no estatales, o entre esos grupos armados. Estos enfrentamientos deben alcanzar un nivel exacerbado de violencia que se diferencie de otras situaciones como las tensiones y disturbios internos.[23]

52. Sobre lo último, esta Corte observa que, si bien las tensiones y los disturbios internos conllevan actos de violencia de gravedad o duración e incluso podrían representar un cierto nivel de enfrentamiento, no alcanzan –en sentido estricto– un nivel de intensidad suficiente o asimilable para configurar un CANI en términos de DIH. Por ello, ninguno de estos tipos de conflicto ha sido expresamente incluidos dentro de las normas que regulan el CANI.[24] Al contrario, han sido expresamente excluidas en el ámbito de la responsabilidad penal por la comisión de crímenes de guerra en los artículos 8 número 2 letra c y f del Estatuto de Roma. Sin embargo, este Organismo reconoce que las tensiones y disturbios internos podrían, de manera extraordinaria, configurar otro tipo de causales que permitan la declaratoria de un Estado de excepción, como la grave conmoción interna.

53. Ahora bien, los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales que forman parte de nuestro bloque de constitucionalidad, presentan una tipología especial del conflicto armado de carácter no internacional. Por un lado, se refieren al **CANI de baja intensidad** contenido en el artículo 3 común de los Convenios de Ginebra y, por otro lado, presentan un **CANI de alta intensidad** en el que además del artículo 3 común de los Convenios de Ginebra resulta aplicable el Protocolo Adicional II. Ambos tipos de CANI exigen, entre otras cosas, la observancia de las normas específicas del DIH, del derecho internacional consuetudinario, de los principios humanitarios y de las normas *ius cogens*.

[23] Tribunal Penal Internacional para Ruanda, Fiscal vs. Akayesu, ICTR-96-4-T, 2 de septiembre de 1998, párr. 620.
[24] El Protocolo Adicional II en su artículo uno inciso dos señala que "el presente Protocolo no se aplicará a las situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores, tales como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia y otros actos análogos, que no son conflictos armados".

54. En cuanto a la configuración de los **CANI de baja intensidad**, la jurisprudencia de este Organismo ha realizado importantes consideraciones (2-24-EE/24, 5-24-EE/24 y 6-24-EE/24). Entre ellas, encontramos la exigencia de que los hechos que se invocan para abordar su configuración deben satisfacer al menos **dos parámetros concurrentes**: **i)** organización del grupo armado e **ii)** intensidad de las hostilidades.

55. Sobre el parámetro de **organización del grupo armado**, este Organismo recogió algunos indicios no taxativos empleados por tribunales internacionales para determinar su cumplimiento: existencia de una estructura de mando; la capacidad logística; 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; los modos de comunicación utilizados; la capacidad de entablar negociaciones con terceros; el control de territorio; la capacidad de adquirir, transportar y distribuir armas; la capacidad de reclutar nuevos miembros, entre otros.[25]

56. Los indicios antes descritos han sido reiteradamente empleados por el presidente de la República para acreditar la configuración del parámetro de organización y, a su vez, configurar la causal constitucional de conflicto armado interno. En consecuencia, ante la indeterminación de algunos de estos indicios, este Organismo recogerá, a partir de la doctrina y la jurisprudencia internacional aplicable en materia de DIH[26], una breve caracterización indicativa sobre su contenido para guiar el análisis de constitucionalidad correspondiente. Estos indicios deben ser examinados caso a caso y no corresponden a un listado taxativo que deba acreditarse por el presidente de la República. Entre ellos, tenemos:

56.1. Existencia de una estructura de mando: La presencia de un mando responsable apunta a un nivel no poco importante de organización de los grupos armados. Lo anterior, no exige que las estructuras cuenten con patrones jerárquicos idénticos a los de la organización militar, pero se refiere a existencia de una jerarquía y la cadena de mando dentro de un grupo. Estos

[25] CCE, dictamen 2-24-EE/24, de 21 de marzo de 2024, párr. 68.
[26] Los indicios descritos en el presente dictamen han sido empleados e invocados por múltiples tribunales internacionales para arribar a sus decisiones. Para ello, ver: 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.

grupos deben mostrar una clara organización en sus rangos y funciones, con líderes y comandantes que dirijan las operaciones y tomas de decisiones.[27]

56.2. Mecanismos disciplinarios: Este indicio se refiere a las reglas y procedimientos internos que los grupos armados utilizan para mantener el orden y la disciplina entre sus miembros. Estos mecanismos incluyen códigos de conducta, tribunales internos, sanciones para los miembros que violen las normas del grupo, entre otros. Además, persiguen asegurar que los grupos armados puedan imponer disciplina y responder a los actos de indisciplina.[28]

56.3. Capacidad para realizar operaciones militares sostenidas: Este indicio requiere, a su vez, que los grupos cuenten con un nivel de organización que les permita concebir y realizar operaciones militares planificadas y ejecutadas de manera coordinada con el objetivo de lograr un fin militar específico. Es decir, implica un esfuerzo continuo y organizado para ejecutar ataques, defender territorios y mantener un nivel constante de actividad militar.[29]

56.4. Control de territorio: El control territorial dependerá de las circunstancias del terreno y del conflicto mismo que se esté librando. En todo caso, implica al menos que los grupos armados organizados desempeñen el rol del Estado en ciertos territorios en los que el Estado habría perdido el control.[30]

56.5. Capacidad logística: Una organización tiene capacidad logística cuando tiene la habilidad para gestionar y coordinar los recursos y servicios necesarios para sostener sus operaciones militares prolongadas. Esto incluye el suministro y distribución de armamento, municiones, alimentos y otros bienes esenciales; el transporte y mantenimiento de equipos y tropas; la infraestructura y sistemas de comunicación necesarios para coordinar operaciones; y la financiación y apoyo externo para adquirir recursos. [31]

56.6. Hablar con voz unificada: Este indicio implica que un grupo organizado tiene la capacidad para presentar una posición unificada frente a terceros. Esto supone que el grupo tiene una estructura organizativa que le permite transmitir

[27] Entre las decisiones más relevantes que han dotado de contenido a este indicio, véase las decisiones del TPIY, *Prosecutor v. Tadić*, IT-94-1-T de 1997 y *Prosecutor* v. *Bosco Ntaganda*, ICC-01/04-02/06 de 2019.
[28] Véase también la decisión del TPIY, *Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo*, ICC-01/05-01/08 de 2018.
[29] Véase también la decisión del TPIY, *Prosecutor v. Haradinaj et al.*, IT-04-84-T de 2012).
[30] CCE, dictamen 2-24-EE/24, de 21 de marzo de 2024, párr. 101. Véase también la decisión del TPIY, *Prosecutor v. Tadić*, IT-94-1-T de 1997
[31] Véase también la decisión del TPIY, *Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*, ICC-01/04-01/06 de 2012.

mensajes claros y consistentes tanto a sus propios miembros como a otros actores en el conflicto o en procesos de negociación.[32]

56.7. Establecimiento de cuarteles: Este indicio se refiere a la creación y operación de instalaciones físicas por parte de los grupos armados y que sirven como centros de operaciones, residencia y administración para sus miembros. Estos cuarteles pueden variar en tamaño y complejidad, desde simples campamentos temporales hasta complejos permanentes con infraestructura más sofisticada.[33]

56.8. Uso de uniformes: Este indicio implica que una organización sea plenamente identificable por el uso de su vestimenta o distintivos que permitan identificar su pertenencia a un grupo.[34]

56.9. Capacidad de reclutar nuevos miembros: Este indicio se acredita cuando una organización atrae y enlista nuevos combatientes a través de redes y procedimientos organizados para la captación, selección, entrenamiento e integración de reclutas en sus filas.[35]

56.10. Capacidad de entablar negociaciones con terceros: Se entiende que una organización puede entablar negociaciones con terceros, cuando puede, por ejemplo, mantener acercamientos y llegar a acuerdos con entidades de uno o más Estados, otras organizaciones armadas o civiles, entre otras.[36]

56.11. Capacidad implementar las obligaciones del DIH: Este indicio se refiere a la posibilidad de que un grupo armado organizado aplique los instrumentos del DIH, pero no depende de su mera voluntad. Así las cosas, es importante advertir que, si bien la capacidad de observar las normas de DIH sirve como un indicio para determinar la organización de un grupo armado, el cumplimiento de dichas disposiciones es **obligatorio** para todos los intervinientes en un CANI.[37]

57. Esta Corte insiste en que la caracterización antes presentada sobre algunos de los indicios recogidos en la doctrina y en la jurisprudencia internacional en materia de

[32] Véase también la decisión del TPIY, *Prosecutor v. Tadić*, IT-94-1-T de 1997.
[33] Véase también la decisión del TPIY, *Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*, ICC-01/04-01/06 de 2012.
[34] Véase también la decisión del TPIY, *Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo*, ICC-01/05-01/08 de 2018.
[35] Véase también la decisión del TPIY, *Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*, ICC-01/04-01/06 de 2012.
[36] Véase también la decisión del TPIY, *Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo*, ICC-01/05-01/08 de 2018.
[37] *Ibíd*.

DIH **no corresponde** a un listado taxativo que deba ser obligatoriamente acreditado por el presidente de la República en su declaratoria de estado de excepción ni tampoco exige que su argumentación deba dirigirse únicamente sobre su contenido. En su lugar, estos elementos indicativos apoyan y conducen el examen de constitucionalidad que realiza este Organismo y que amerita un análisis individualizado en cada caso.

58. Finalmente, en cuanto a este parámetro de organización, la Corte también ha precisado que: **i)** los indicios presentados deben singularizarse respecto de cada grupo armado identificado en el conflicto y **ii)** 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.[38]

59. En cuanto al parámetro de **intensidad de las hostilidades,** la Corte también hizo referencia de manera ejemplificativa a algunos de los indicios utilizados por tribunales internacionales para determinar si los supuestos "grupos armados organizados" cumplen con este parámetro: 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; entre otros.

60. Finalmente, la jurisprudencia de este Organismo también ha insistido en que la acreditación del parámetro de intensidad requiere: **i)** la identificación de la forma en que un acto constituye una hostilidad en un CANI, sin que sea posible acumular una serie de hechos aislados para inferir su existencia e **ii)** individualizar el grupo al que se le atribuye cada acto, sin que sea posible acumular los actos cometidos o inferir que fueron cometidos por dos o más grupos, salvo que se demuestren que actúan como una coalición.[39]

61. Así las cosas, este Organismo reitera la importancia de los parámetros internacionales del DIH y su influencia en la determinación de la naturaleza y alcance de la figura del CANI. En particular, estos han contribuido en el establecimiento de un estándar que permita a esta Corte efectuar un análisis exhaustivo sobre la **configuración de la causal constitucional** de conflicto armado interno (art. 164 párrafo primero CRE), para decretar un estado de excepción.

62. Ahora bien, esta Magistratura señala que, en el examen sobre la configuración de la causal constitucional invocada en un estado de excepción, su rol consiste en verificar

[38] *Ibíd.*, párr. 70.
[39] *Ibíd.*

si las **alegaciones e información disponible aportada** por el presidente de la República acredita, al menos, los parámetros de un CANI –intensidad y organización– y, en consecuencia, le corresponde pronunciarse sobre su constitucionalidad como fundamento para la declaratoria.

63. En síntesis, cuando el presidente de la República acude a la causal de conflicto armado interno, a la Corte Constitucional le corresponde, tal como sucede con el resto de las causales, analizar si los hechos y la información aportada por el presidente de la República son suficientes para concluir que se ha configurado la causal. Y, puesto que, la causal constitucional de conflicto armado interno debe ser entendida según el DIH, el examen de constitucionalidad debe regirse por los parámetros del DIH.

64. Por último, se observa que la declaratoria de constitucionalidad expedida por este Organismo sobre la causal de conflicto armado interno habilita exclusivamente al presidente de la República a asumir las facultades extraordinarias establecidas constitucionalmente: suspender o limitar ciertos derechos (art. 165 párr. 1 CRE), y hacer uso de las facultades excepcionales como decretar la recaudación anticipada de tributos (art. 165.1 CRE), utilizar los fondos públicos destinados a otros fines (art. 165.2 CRE), trasladar la sede del gobierno a cualquier lugar del territorio nacional (art. 165.3 CRE), entre otras.[40]

4.2.2.2. Examen en el caso en concreto sobre la causal de conflicto armado interno

65. En atención a lo antes examinado, esta Corte pasa a verificar la configuración de la causal de "conflicto armado interno" (CANI) invocada por el presidente de la República en el decreto ejecutivo 318. En particular, este Organismo analizará si de los hechos descritos por el presidente de la República en su decreto, enunciados en los anexos que lo acompañan y relatados durante la audiencia reservada celebrada de 9 de julio de 2024, configuran la causal de CANI a la luz de los estándares del DIH recogidos en la jurisprudencia de esta Corte.

Organización del grupo armado

66. Respecto a este parámetro, el presidente de la República en su decreto ejecutivo 318 hizo referencia al decreto ejecutivo 218 y al **Anexo 2** que contiene los informes reservados que acompañan la expedición de este último y, a su juicio, justifican la configuración de la causal. Así mismo, se refiere al contenido de los informes

[40] CCE, dictamen 1-24-EE/24, 29 de febrero de 2024, párr. 86; y, dictamen 2-24-EE/24, 21 de marzo de 2024, párr. 82.

calificados como secretos CIES-SUG-S-2024-025-PF y CIES-SUG-S-2024-026-PF (**Anexo 3)** expedidos por el Centro de Inteligencia Estratégica. A su criterio, estos informes secretos aportan elementos sobre "una parametrización y caracterización de los grupos armados organizados (organización e intensidad de sus agresiones)".[41] Además, advierte que el informe secreto CCFFAA-G-3-PM-2024-113-ING (**Anexo 5)** de las Fuerzas Armadas "desarroll[a] una identificación e individualización de los grupos armados organizados conforme los indicios que caracterizan la organización de éstos, […]".[42] En su decreto, el presidente de la República precisó que el contenido reservado de estos informes le impide citarlos o incluirlos como parte de la declaratoria de estado de excepción, pero resalta que tienen un rol protagónico para justificar la configuración de esta causal.

67. En atención a lo anterior, este Organismo convocó a una diligencia reservada para la exhibición y sustentación de los documentos secretos que justificaron la declaratoria de estado de excepción. Durante la diligencia, las intervenciones de las autoridades que comparecieron ante esta Magistratura se concentraron en abordar de manera general los **Anexos 3, 5 y 7** que, a su vez, corresponden a los informes reservados CIES-SUG-S-2024-025-PF, CIES-SUG-2024-026-PF, CCFFAA-G-3-PM-2024-113-INF y CIES-SUG-S-2024-0086-OF.

68. Al respecto, este Organismo señala que a pesar de haber escuchado en audiencia la exposición sobre estos documentos, debido a la calificación de reserva que recae en ellos, se encuentra impedido de realizar consideraciones específicas sobre su contenido. No obstante, de las intervenciones realizadas en audiencia por el director de operaciones de contrainteligencia del Centro de Inteligencia Estratégica y por el jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, se desprenden los siguientes indicios:

68.1. Existencia de una estructura de mando: Sobre los **tres** "grupos armados organizados" identificados advierten que estos tienen una estructura mixta en redes criminales no jerarquizada, señalaron algunos nombres de los "cabecillas" y precisaron su localización geográfica. En cuanto a los **ocho** "grupos de delincuencia organizada" identificados presentaron un número aproximado de miembros, su localización, puntos estratégicos e influencia de algunos de estos grupos en entidades estatales. Sobre los "grupos de delincuencia organizada" revelaron que no están estructurados, pues su

[41] Decreto ejecutivo 318, p. 24.
[42] *Ibíd*.

actuación responde a la delincuencia común.[43] Respecto a lo anterior, esta Corte anota que en declaratorias de estado de excepción anteriores, el presidente de la República había señalado que los **once grupos** ahora identificados indistintamente correspondían a "grupos armados organizados".

68.2. Control de territorio: Sobre este parámetro se refirieron de manera general, sin hacer alusión, a un "grupo armado organizado" específico, a la existencia de disputas territoriales por el control de puntos estratégicos para la venta de estupefacientes o para el control de la minería ilegal. Asimismo, insistieron en que algunos grupos no individualizados pueden ejercer importante presión sobre civiles que residen en algunos de "sus territorios" al inducirles a la venta irrisoria de sus viviendas para ocupar efectivamente esos espacios. Señalaron que no existe un enclave único donde se encuentren estos grupos, pues responden a áreas enormes de territorio donde solo hay puestos de control y mando. Uno de los comparecientes a la audiencia reservada en la presente causa arguyó que los grupos tienen control de algunos espacios territoriales. Sin embargo, también afirmó que cuando los efectivos de las Fuerzas Armadas realizan operaciones en esas zonas, recuperan fácilmente el control de los territorios. Finalmente, ante las preguntas de los jueces constitucionales, insistieron en que, la ausencia del Estado en determinados espacios geográficos, responde realmente a la falta de recursos económicos y humanos para movilizarse en esos espacios simultáneamente, pero que sí cuentan con "el poderío bélico suficiente para la retoma de territorios".

68.3. Establecimiento de cuarteles: Los comparecientes afirmaron que no existen campamentos sofisticados ni bien determinados, pues los cabecillas de estos grupos se movilizan en todo el territorio. Lo anterior, sin enfocarse en el caso específico de ningún "grupo armado organizado".

68.4. Uso de uniformes: En la diligencia reservada, las autoridades competentes señalaron, sin hacer alusión al nombre específico de algún "grupo armado organizado", que existen personas que, por ejemplo, utilizan ropa negra y, otros, portan tatuajes distintivos.

[43] Uno de los intervinientes a la audiencia señaló, entre otras cosas, que "los grupos armados nacen de la delincuencia común y son dinámicos, pero que cuando se organizan pasan a ser grupos de delincuencia organizada local o transnacional y que cuando se enfrentan las fuerzas del Estado se transforman en grupos armados organizados. En el Ecuador existían 22 grupos armados organizados, pero con el accionar de las Fuerzas Armadas este número se redujo a 11 y actualmente solo quedan 3 grupos de delincuencia organizada".

68.5. Capacidad de entablar negociaciones con terceros: Las autoridades que comparecieron a la audiencia reservada manifestaron, en lo principal, que los "grupos armados organizados" mantienen una influencia importante con ciertas autoridades públicas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y organizaciones civiles.

68.6. Medios de comunicación: En cuanto a este parámetro, señalaron que de manera general los "grupos armados organizados" operan en vehículos blindados de alta gama y motocicletas. Además, advirtieron que utilizan números de contacto desechables para evitar ser identificados y emplean redes sociales cifradas para impedir la obtención de información sobre sus ilícitos.

68.7. Sobre los indicios de capacidad logística, hablar con una voz unificada, reclutar nuevos miembros, distribución de las responsabilidades, código de conducta, entrenamiento militar, y transportar y destruir armas, las autoridades comparecientes a la audiencia reservada señalaron estos elementos sin hacer referencia expresa a hechos concretos y específicos, no explicitaron la forma de su configuración. Tampoco los relacionaron con alguno de los "grupos armados organizados" en particular.

69. Ahora bien, entre los documentos aparejados como anexos a la declaratoria, se encuentra el **Anexo 6** que corresponde al informe PN-DAI-EII-2024-0236-INF elaborado por la Policía Nacional del Ecuador. Este informe presenta una reseña histórica sobre la evolución, escisión y reunificación de los "grupos de delincuencia organizada". Además, indica que la técnica de georreferenciación ha permitido a la Policía Nacional mapear las actividades de los "grupos de delincuencia organizada" en Ecuador. Por último, enumera algunos resultados de sus investigaciones:

69.1. Los grupos de crimen organizado que operan en el país realizan diferentes actividades delictivas, entre ellas, algunas que contribuyen al tráfico ilícito de drogas.

69.2. Algunos grupos se desenvuelven como subcontratistas de los principales "grupos de delincuencia organizada transnacional".

69.3. Tras la muerte de uno de los líderes de una de las principales organizaciones criminales se ha creado un "declive en el poder, que dio lugar a una oportunidad y atomización criminal".

69.4. En el país operan grupos criminales resultado de una constante fragmentación, producto del quebrantamiento de alianzas o cambios de liderazgo. Lo anterior, ha ocasionado el surgimiento de al menos 11 grupos criminales.

69.5. El Estado ha identificado las zonas específicas de influencia y operación de al menos 11 de estos grupos criminales.

70. Ahora bien, de toda la información remitida y conocida por este Organismo, se advierte posibles inconsistencias y confusiones sobre la identificación de los "grupos armados organizados" y los "grupos de delincuencia organizada y común". Por ejemplo, a pesar de que en el **Anexo 6** se identifica la existencia de 11 "grupos armados organizados" enfrentados en el supuesto CANI, en la audiencia ante este Organismo se señaló que existen únicamente **tres grupos** con esta categorización y que, a su juicio, son parte del CANI. En ese mismo sentido, esta Corte anota que, en las declaratorias de estado de excepción analizadas en ocasiones anteriores por este Organismo, el presidente de la República incluso identificó a 22 "actores no estatales beligerantes".

71. Por otro lado, de los indicios presentados por el presidente de la República en su decreto ejecutivo 318 y por el director de operaciones de contrainteligencia del Centro de Inteligencia Estratégica junto con el jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas en audiencia para justificar el CANI en su parámetro de organización, no es posible verificar lo siguiente:

71.1. La **existencia clara de una estructura de mando**, pues de la narración en audiencia reservada no se acreditó que estos cuenten con una estructura de tal nivel que les permita concebir y realizar operaciones militares planificadas y ejecutadas de manera coordinada que persigan un fin militar específico. Además, en esta ocasión, solo se hizo referencia a la existencia de cabecillas, segundos al mando y un número aproximado de miembros, sin determinar las funciones que cumplirían cada uno de sus integrantes.

71.2. El **control efectivo de un territorio o circunscripción** en la que se verifique cierta estabilidad de control y ejercicio de poder. Los comparecientes se limitaron a señalar que estos grupos tienen presencia móvil y temporal en múltiples espacios del país y que generalmente concentran su atención en puntos estratégicos que les permitan cometer distintos tipos de delitos en diversas partes del territorio. Es decir, señalaron que no tienen el dominio territorial de ningún espacio, sino que controlan espacios de influencia para desarrollar sus actividades delictivas para su financiamiento y abastecimiento.

Además, tal como lo determinaron los comparecientes a la diligencia, el Estado no se encuentra impedido del ingreso ni movilización a estos territorios, pues ostenta su total soberanía. En su lugar, el Estado reconoce que no cuenta con los recursos suficientes para garantizar una presencia efectiva en cada uno de los territorios vulnerables que evite la realización de actos delictivos. Pero, advierte que, a través de las operaciones militares que ha dirigido, el Estado ha logrado intervenir y desalojar rápidamente a estos grupos de los espacios donde se concentran.

71.3. En cuanto a los indicios de establecimiento de cuarteles, uso de uniformes, capacidad de entablar negociaciones con terceros y el empleo de medios de comunicación, esta Corte observa que únicamente se presentaron afirmaciones generales sobre su acreditación sin vincular su configuración respecto de cada una de las organizaciones que presuntamente combaten en el CANI.

72. De este modo, la Corte observa que la dinámica de actividad delictiva expuesta devela la existencia de múltiples eventos de violencia grave entre el Estado y diferentes grupos criminales.[44] Los cuales, si bien han demostrado tener la capacidad para llevar adelante actividades de violencia extrema relacionadas con el negocio de narcotráfico u otros delitos comunes, carecen del nivel de organización exigido[45] para constituir sujetos de un CANI según el DIH.

73. Por lo tanto, la Corte Constitucional determina que los hechos expuestos por el presidente de la República, a través del decreto ejecutivo 318, los anexos que lo acompañan y las afirmaciones presentadas en la audiencia reservada, no acreditan el parámetro de organización de los grupos armados que supuestamente libran un CANI contra el Estado ecuatoriano, según los estándares internacionales del DIH.

Intensidad de las hostilidades

74. Sobre la intensidad de las hostilidades, el presidente de la República invocó nuevamente en el decreto ejecutivo 318 los informes calificados como secretos que fueron enunciados en el párrafo 24 *supra* y afirmó que paulatinamente se obtienen

[44] En adelante, cuando se haga referencia a los "grupos armados organizados" o a los "grupos de delincuencia organizada" enunciados en el decreto de estado de excepción, esta Corte los denominará como "grupos criminales", con el fin de emplear una terminología más adecuada para señalar a estos grupos.
[45] En la audiencia el director de inteligencia del CIES manifestó que "las variables que les permiten evaluar a los grupos de delincuencia organizada son 4: colaboración de dos o más personas, acumulación prolongada, cometimiento de delitos graves y acumulación de capital". Sin embargo, estas variables de ninguna manera alcanzan para analizar la estructura de organización de los grupos armados organizados.

"datos cada vez más exactos sobre las hostilidades efectuadas y hechos delictivos que se les imputa"[46] a los supuestos grupos armados identificados. En particular, sostiene que la intensidad de los ataques se evidencia también por medio de los informes de la Policía Nacional No. PN-DAI-EII-2024-0236-ING (**Anexo 6)** y del informe secreto CCFFAA-G-3-PM-2024-112-INF (**Anexo 4)** de las Fuerzas Armadas. A su criterio, estos informes reflejan el total de actos delictivos y su nivel focalizado de intensidad en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y en el cantón Camilo Ponce Enríquez de Azuay. Por tanto, a criterio del presidente de la República, los datos de muertes, lesiones y daños reflejados en los informes de la policía, los informes secretos y los hechos relatados por los medios de comunicación permiten concluir la configuración de este segundo parámetro.

75. El presidente de la República insiste en su decreto que los **hechos** descritos y aquellos enunciados en el **Anexo 1** evidencian que persiste una hostilidad sostenida, pues a diario se reportan ataques en varias provincias del país, los cuales –a su criterio– no corresponden a delincuencia común. En esa misma línea, el presidente de la República apareja un informe técnico del Servicio Nacional de Medicina Legal y Ciencia Forenses que advierte que la información de las vainas balísticas recolectadas en las escenas del crimen a nivel nacional sugiere:

> el empleo de armas del calibre .223, las cuales inclusive podrían ocasionar graves lesiones a las fuerzas del orden, si es que no se utilizan los equipos de protección adecuados y propios para repeler este tipo de balas, por tanto se buscaría por estos grupos afectar la capacidad operativa del Estado a través de quienes son los encargados de brindar la seguridad a la población civil.[47]

76. El decreto ejecutivo 318 también sugiere que los ataques de los denominados "grupos armados organizados" podrían causar en el futuro daños a la estabilidad institucional. Sobre ello, arguye que estas acciones:

> no solo se dirigen a la población civil; se empieza a afectar a empresas del Estado […] por lo cual, para evitar este escalamiento de la violencia que llegue a afectar la estabilidad institucional, el Gobierno se ve en la necesidad de acudir a medidas extraordinarias […].[48]

77. Ante las afirmaciones formuladas por el presidente de la República, la Corte Constitucional anota que no es posible extraer elementos del **Anexo 4** relativos a los informes secretos CCFFAA-G-3-PM-2024-112-ING, CCFFAA-G-3-PM-2024-111-ING, CCFFAA-G-3-PM-2024-110-INF enunciados en el decreto ejecutivo 318, pues no fueron exhibidos en la audiencia reservada de 9 de julio de 2024. En cuanto a los **Anexos 3, 5 y 7** que fueron exhibidos en la audiencia reservada por el director de

[46] Decreto ejecutivo 318, p. 25.
[47] *Ibíd.*, p. 28.
[48] Decreto Ejecutivo, p. 18.

operaciones de contrainteligencia del Centro de Inteligencia Estratégica y por el jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, esta Corte observa que se expusieron los siguientes indicios:

77.1. Número de incidentes y el nivel: En la comparecencia de las autoridades públicas a la audiencia reservada ante esta Magistratura, se identificó el número de incidentes cometidos por los "grupos armados organizados", "de delincuencia organizada" y "no estructurados" y se narraron algunos hechos puntuales para ejemplificar la dinámica operativa de todos los grupos. En cuanto al nivel de estos incidentes, agregaron que existen reportes sobre algunos oficiales policiales o militares que han sido sometidos y asesinados por grupos delictivos no especificados y expusieron casos de extrema violencia sobre algunos de sus miembros durante la custodia de objetos sujetos a fiscalización sin vincularlo a un grupo en particular.

77.2. Extensión y duración de la violencia: En cuanto a la duración de la violencia, los comparecientes insistieron en que, si bien existen altos índices de criminalidad desde el año 2021, durante el último semestre del año se han visto exacerbados por los operativos de control que ha liderado el presidente de la República. En cuanto a la extensión de los ataques advierten que estos se concentran principalmente respecto de la población civil y algunos miembros de las fuerzas del orden durante operativos. Así, insisten en que temen que la extensión de la violencia genere un desbordamiento estatal en el futuro. Finalmente, los comparecientes manifestaron que la extensión de la violencia ha mutado, pues ante los operativos de desarticulación de estas bandas muchas han pasado a operar solo como delincuencia común u organizada, pero que podrían repotenciarse al reagruparse a otras bandas.

77.3. Extensión geográfica de la violencia: A lo largo de las intervenciones de los comparecientes a la audiencia, se hizo referencia a los espacios geográficos donde estos grupos cometen principalmente sus delitos, determinando que algunos operan a nivel local o regional. Es decir, se hace referencia únicamente a los lugares donde los "grupos armados delincuenciales" tienen mayor concurrencia o influencia.

77.4. Tipo de armas utilizadas: En cuanto a este indicio insistieron en que los últimos operativos realizados en este semestre se encontraron dispositivos artesanales, armas blancas y armas de fuego de alto alcance asimilables o iguales a las empleadas por las Fuerzas Armadas. Advirtieron que incluso se utilizan drones para gestionar operaciones delincuenciales y operar armas de

todo tipo. En particular, señalaron que han capturado más de 3000 armas a lo largo de todas las provincias. Concluyeron que "el armamento militar de los grupos supera a la Policía".

78. En cuanto a los anexos incorporados al decreto 318, el informe PN-DAI-EII-2024-0236-INF elaborado por la Policía Nacional del Ecuador **(Anexo 6)** contiene algunas conclusiones respecto de la intensidad de los hechos delictivos reportados. Entre las principales conclusiones se encuentran:

78.1. La violencia (homicidios intencionales) registra un **decremento** del -17% en relación al mismo periodo en 2023.

78.2. El delito con mayor incidencia en contra de la ciudadanía es "el robo a personas".

78.3. Existe un **decremento** del -20% en las muertes violentas en relación al mismo periodo del año 2023.

78.4. Existen ciertas provincias (Manabí, Los Ríos, Orellana y Santa Elena) donde se reporta un incremento en la violencia, mientras que en Guayas se concentra el principal peso a nivel nacional.

78.5. El tipo de violencia que prevalece es la **violencia criminal.**

78.6. La dinámica de los homicidios intencionales registra como principales motivaciones la amenaza, el microtráfico, el robo a personas y con el 1% el tráfico internacional de drogas.

79. Sobre el **Anexo 8**, esta Magistratura observa que presenta un cuadro que refleja el calibre de las armas empleadas con más frecuencia en escenas del crimen durante el periodo 2023 y 2024.

80. Una vez descritos los indicios que presenta el presidente de la República sobre el parámetro de intensidad, corresponde a este Organismo realizar un análisis de los hechos explicitados en el decreto, los anexos que lo acompañan y las exposiciones realizadas en audiencia reservada para determinar la acreditación de ese parámetro.

81. En primer lugar, esta Corte observa que el presidente de la República identificó múltiples hechos relacionados con delitos o eventos de extrema violencia en las circunscripciones objeto del estado de excepción. Sin embargo, esta Corte advierte

que ni de la argumentación precisada en el decreto ejecutivo ni de las exposiciones realizadas en audiencia reservada, se obtiene una fundamentación de cómo cada uno de estos hechos contribuyen a la existencia de un CANI. En su lugar, se presentan como un conjunto de hechos aislados a través de distintos informes. Además, tampoco se individualizó concretamente al grupo criminal que presuntamente habría perpetrado los actos de violencia identificados. Al contrario, se indicó –de manera general– que los actos provenían principalmente de los "grupos armados organizados" y, en ocasiones, de los "grupos de delincuencia organizada".

82. En segundo lugar, respecto de la exposición de los **Anexos 3, 5 y 7** en audiencia reservada, el director de operaciones de contrainteligencia del Centro de Inteligencia Estratégica y el jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas precisaron algunos elementos para configurar los indicios del parámetro de intensidad, sobre los cuales esta Magistratura concluye:

82.1. El **número de incidentes** identificado respecto de los "grupos armados organizados" y de los "grupos de delincuencia organizada" fue presentado de manera general sin que sea posible conectarlos con actuaciones, hechos o acontecimientos específicos. Asimismo, se expusieron de manera acumulativa. En cuanto al **nivel de estos incidentes,** la Corte anota que nuevamente los comparecientes presentaron hechos aislados de manera ejemplificativa y no señalaron a qué grupo criminal son atribuibles.

82.2. La **extensión** de los ataques no fue precisa, pues las exposiciones advirtieron que estos se dirigen principalmente en contra de la población civil y que se han propiciado eventos en contra de bienes estatales. Sin embargo, el Estado no explicó cómo los supuestos ataques en contra de bienes públicos podrían "generar un desbordamiento estatal en el futuro", tal como se afirmó en las intervenciones de los comparecientes en la audiencia reservada. Del mismo modo, señalaron que la declaratoria de estado de excepción permitiría a las fuerzas del orden activar mecanismos de prevención para evitar su desbordamiento futuro. Sobre la **duración**, se evocó la incidencia de más hechos de violencia en el año 2021 y que existe un repunte en este primer semestre del año. Lo anterior, sin atarlo a comportamientos o ataques sostenidos específicos y relacionados a ciertos "grupos organizados delincuenciales".

82.3. La exposición realizada sobre **extensión geográfica** de la violencia se limitó a señalar que existe una dinámica de operación local y regional, pero no se expusieron hechos específicos que vinculen el accionar de ninguno de los

grupos para acreditar esta afirmación. Sobre el **tipo de armas utilizadas** se proporcionaron datos sobre la incautación de armas, municiones, explosivos y drones empleados para el cometimiento de ilícitos. No obstante, nuevamente no se identificó la incidencia de estos datos y estadísticas respecto de cada grupo con relación a hechos o ilícitos particulares suscitados en las provincias objeto del estado de excepción.

83. En tercer lugar, el **Anexo 6** presenta múltiples hechos y estadísticas de la extrema violencia focalizada por provincias, pero presenta conclusiones que sugieren una reducción de la violencia criminal. Por ejemplo, se concluye que las muertes violentas han decrecido, que el tipo de violencia predominante es la **violencia criminal común** y que el delito con mayor incidencia es el robo a personas. Es decir, no se acredita la existencia de hechos violentos de tal intensidad que configuren las características de un CANI según el DIH. Finalmente, el **Anexo 8** presenta datos en exceso generales sobre el calibre de armas y que tampoco se vinculan con hechos concretos, no se refiere su incidencia en un CANI y tampoco se conecta directamente con la actividad de ningún grupo criminal en específico.

84. Por lo dicho, la Corte Constitucional considera que los indicios aportados por el presidente de la República no demuestran de manera individualizada cómo cada hecho violento constituye el parámetro de intensidad exigido en el marco de un CANI ni a qué "grupos armados organizados" son atribuibles determinados hechos. En su lugar, existe una narración de hechos aislados o afirmaciones estadísticas que sugieren una "escalada en la violencia". Sin embargo, en atención a la jurisprudencia de este Organismo y al DIH, no es posible acumular los actos cometidos por dos o más "grupos armados organizados", salvo determinadas excepciones (cuando actúan en coalición y persiguen un fin coordinado), menos aun cuando ninguno de los hechos es atribuible a un grupo específico. De este modo, el análisis sobre la intensidad de las hostilidades no fue demostrado por la falta de especificidad en relación a los grupos criminales y a cada acto de violencia en particular. Más aún si se toma en cuenta que el propio Ejecutivo reconoce que la violencia predominante es la criminalidad común contra civiles y que la afectación a la institucionalidad pública es solamente potencial, y no es cierta y actual.

85. Por tanto, los actos aislados de violencia grave invocados por el presidente de la República no son suficientes para acreditar el parámetro de intensidad en el marco de un CANI según el DIH. Esta afirmación se hace sin perjuicio de que estos actos podrían constituir hechos delictivos que demuestran la acreditación de la declaratoria del estado de excepción por grave conmoción interna, como se verifica en el análisis de la primera causal. Lo anterior, tampoco excluye la posibilidad de que se configure

otro tipo de conflictividad surgida en un contexto de falencias y debilidad institucional, que se exacerba por factores sociales, económicos o culturales.

86. En conclusión, esta Corte advierte que no se ha demostrado la acreditación de los parámetros concurrentes de organización e intensidad requeridos para que se configure la causal constitucional de conflicto armado interno (CANI), establecida en el artículo 164 de la Constitución. En consecuencia, se verifica el incumplimiento del requisito material previsto en el artículo 121 numeral 2 de la LOGJCC y, por tanto, se declara su inconstitucionalidad.

87. En vista de que el presidente de la República no ha justificado la configuración de la causal de conflicto armado interno, a la Corte no le corresponde pronunciarse acerca del resto del contenido del decreto ejecutivo 318 en lo relativo a la existencia de esta causal, y continuará su análisis tomando en cuenta, exclusivamente, la causal de grave conmoción interna.

88. Por último, dado que el presidente de la República ha invocado por **quinta ocasión** la causal de conflicto armado interno sin acreditar adecuadamente su configuración para sustentar su declaratoria de estado de excepción, esta Corte estima necesario llamar firmemente la atención al presidente de la República. Por cuanto, este Organismo ha fijado y reiterado insistentemente en los dictámenes 2-24-EE/24, 5-24-EE/24 y 6-24-EE/24 el estándar que debe ser acreditado por el Ejecutivo cuando invoque la configuración de un conflicto armado interno como causal constitucional del estado de excepción.

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

89. Como ya se señaló, el análisis de si los hechos constitutivos de la declaratoria no pueden ser superados a través del régimen constitucional ordinario, se realizará solo con respecto a la causal de grave conmoción interna.

90. 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".[49]

[49] CCE, dictamen 4-20-EE/20, 19 de agosto de 2020, párr. 31.

91. Asimismo, esta Corte ha señalado que la primera entidad llamada a controlar los hechos violentos de delincuencia común es la Policía Nacional, guardando la debida proporcionalidad de su accionar. El uso de la fuerza debe ser estrictamente necesario y deben seguirse las órdenes de su máxima autoridad. En anteriores ocasiones, la Corte ha hecho referencia insistentemente al amplio aparataje con el que cuenta el Estado para brindar seguridad a sus ciudadanos en el marco de un régimen ordinario.[50]

92. Cabe recordar que la Constitución, en el artículo 393, dispuso que le corresponde al Estado garantizar:

> la seguridad humana por medio de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz, prevenir las formas de violencia y discriminación, y la comisión de infracciones. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno.

93. Para justificar el desbordamiento y falta de efectividad de los mecanismos ordinarios para contrarrestar los hechos de extrema violencia identificados, el decreto ejecutivo 318 expone:

> los hechos criminales que se originaron en enero de 2024 a cargo de grupos armados organizados, **han transformado su *modus operandi* para adaptarse a las estrategias** y acciones **de seguridad** que ha implementado, en los últimos meses, el Estado ecuatoriano dentro del marco ordinario constitucional. [En consecuencia], la consolidación de los grupos criminales, así como la **intensidad y la magnitud de la situación actual** han **excedido** las **capacidades** del Estado de otorgar una respuesta a través de sus actuaciones ordinarias [énfasis añadido].[51]

94. Sobre este punto, el presidente de la República también agrega:

> la situación de violencia e inseguridad en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay **alcanza un umbral alto**, al compararlo con años anteriores, mediante el cual el

[50] Al respecto, esta Corte ha verificado en múltiples ocasiones que la Función Ejecutiva cuenta con una serie de instituciones que le permitan cumplir con sus obligaciones para garantizar la seguridad interna, tales como: **i)** el Consejo de Seguridad Pública y del Estado-conformado por las más altas autoridades del país como por ejemplo el presidente y vicepresidente de la República, el ministro o ministra de Coordinación de Seguridad, el ministro de Defensa Nacional; **ii)** la misma Función Ejecutiva (por medio del presidente de la República y los Gobiernos Autónomos Descentralizados) quienes buscan prevenir el cometimiento de infracciones penales y, entablar investigaciones operativas; **iii)** el Sistema Especializado Integral de Investigación, Medicina Legal y Ciencias Forenses; y, **iv)** el Cuerpo de Vigilancia Aduanera, el Cuerpo de la Comisión de Tránsito del Ecuador.

[51] Decreto ejecutivo 318, p. 30.

> **nivel de resiliencia estatal** (entendido como la capacidad de responder y contrarrestar la violencia existente) es **menor con relación al incremento de la misma** […] [énfasis añadido].[52]

95. A continuación, el presidente de la República afirma que "los hechos suscitados responden a una criminalidad y violencia sin precedentes […] que escapan del control estatal ordinario […]"[53] y "siguen superando la capacidad estatal de contención y, particularmente en este tiempo en las provincias concernidas […]". Afirma también que el régimen excepcional permitiría lograr nuevos avances en cuanto a la reducción de los índices de violencia y criminalidad, así como el fortalecimiento de las instituciones y de la sociedad en su conjunto.

96. En el mismo acápite, se refiere a su rol en la "lucha contra el crimen y la impunidad" y el de la Función Judicial. Sobre ello, sugiere **i)** la posible responsabilidad de algunos funcionarios judiciales encargados de ordenar allanamientos; [54] **ii)** "la infiltración de los grupos armados organizados en la justicia ecuatoriana"; [55] y **iii)** "la podredumbre de diversos operadores de justicia, políticos y servidores" a partir de la narración de los casos denominados como Metástasis, Purga y Plaga. [56]

97. Por último, en audiencia reservada celebrada el 9 de julio de 2024, el jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armada y la secretaria general jurídica de la Presidencia de la República advirtieron que la necesidad de optar por un régimen extraordinario tiene como finalidad: **i)** mejorar el tiempo de actuación de las fuerzas del orden; **ii)** promover la efectividad de los operativos de captura de "objetivos militares de alto valor"; **iii)** evitar los procesos judiciales y solicitudes de allanamiento ante jueces ordinarios que podrían "fugar" la información o ralentizar el proceso; y, con particular insistencia, **iv)** irrumpir en los domicilios o centros de operaciones de los "grupos armados organizados" y evitar que se coordinen y planifiquen actos delictivos o terroristas.

98. En cuanto a las afirmaciones realizadas por el presidente de la República respecto a la Función Judicial (párr. 96 *supra*), esta Corte estima que estos pronunciamientos recaen en juicios de valor que resultan impertinentes para demostrar que los hechos constitutivos de la declaratoria no pueden ser superados a través del régimen constitucional ordinario, por lo que tales afirmaciones no serán tomadas en cuenta por esta Magistratura.

---

[52] *Ibíd.*, p. 31.
[53] *Ibíd.*, p.32.
[54] *Ibíd.*, p.32.
[55] *Ibíd.,* p. 33.
[56] *Ibíd.,* p. 33-38.

99. De la extrema violencia e inseguridad que se refleja en los hechos públicos y notorios presentados en este dictamen, esta Magistratura evidencia que la proliferación de grupos criminales que atentan contra la seguridad ciudadana y la adaptación de nuevas y refinadas estrategias criminales han desbordado la capacidad de la fuerza pública en el control de las actividades criminales y han afectado la efectividad de los mecanismos ordinarios disponibles para la consecución de sus fines. En consecuencia, la Corte considera que los hechos descritos en el decreto 318 y en los anexos que los acompañan no pueden ser superados mediante el régimen constitucional ordinario.

100. De este modo, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito material previsto en el artículo 121 numeral 3 de la LOGJCC, relativo a que los hechos constitutivos de la declaratoria no pueden ser superados a través del régimen constitucional ordinario. Por último, este Organismo también recuerda al presidente de la República la importancia de explicitar los mecanismos ordinarios que ha empleado para tratar de resolver los eventos que identifica en su declaratoria de estado de excepción y, de esta forma, evidenciar que han sido efectivamente insuficientes.

101. Sin perjuicio de lo anterior, esta Corte hace notar al presidente de la República que se ha empleado justificaciones fácticas similares en la emisión de los decretos 111, 135, 193, 250 y 275 que fueron objeto de análisis constitucional en los dictámenes 1-24-EE/24, 2-24-EE/24, 5-24-EE/24 y 6-24-EE/24. El Ejecutivo ha puesto sistemáticamente de manifiesto su imposibilidad de hacer frente a situaciones de violencia y criminalidad, recurriendo a la declaratoria continua de múltiples estados de excepción. La declaratoria constante de estados de excepción transgrede la naturaleza extraordinaria de esta figura al invocarse para hacer frente a hechos recurrentes y que requieren de cambios estructurales y de largo plazo.

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

4.4.1. Límites espaciales

102. Sobre la verificación de los **límites espaciales**, este Organismo ha señalado:

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

declara el estado de excepción y su situación calamitosa en comparación con otras jurisdicciones.[57]

103. El artículo 1 del decreto ejecutivo 318 precisa que el estado de excepción rige únicamente 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.

104. Sobre las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay, la Corte Constitucional verifica que la declaratoria de estado de excepción, los anexos que la acompañan y los elementos proporcionados en audiencia sugieren que los hechos delincuenciales y de extrema violencia se concentran, en mayor medida, en las cuatro provincias y en el cantón identificado por el presidente de la República.

105. Sin embargo, esta Corte observa que, respecto de la provincia de Santa Elena, ni el decreto ejecutivo ni los anexos incorporados, ni en las declaraciones en audiencia individualizaron hechos delictivos o eventos de extrema violencia ocurridos en esta provincia. A pesar de ello, este Organismo observa que existen múltiples hechos públicos y notorios que dan cuentan del contexto violento que atraviesa también la provincia de Santa Elena. Por ejemplo, durante los meses de mayo y junio se tiene:

105.1. El 3 de junio de 2024, el medio "Vistazo" comunicó que la Ministra del Interior "aseguró este lunes que se intensificarán las operaciones de seguridad y la lucha contra el crimen organizado, especialmente en las provincias costeras de Guayas, Manabí, El Oro y Santa Elena, golpeadas por la violencia".[58]

105.2. El 11 de mayo de 2024, el medio "Ecuavisa" informó sobre la masacre de ocho personas en un ataque armado en el bar "El Ídolo". Además, señaló que ninguna de las víctimas presentaba antecedentes penales.[59]

105.3. El 18 de junio de 2024, el medio "Expreso" señaló que un hombre fue asesinado a tiros en las afueras de una escuela pública en el cantón La

[57] CCE, dictamen 1-21-EE/21, 6 de abril de 2021, párr. 8; dictamen 4-20-EE/2020, 19 de agosto de 2020, párr. 42; dictamen 6-20-EE/20, 19 de octubre de 2020, párr. 31; y, dictamen 6-21-EE/21, 3 de noviembre de 2021, párr. 52.
[58] Ver https://www.vistazo.com/actualidad/nacional/intensificaran-operativos-contra-el-crimen-organizado-en-guayas-el-oro-santa-elena-y-manabi-afirma-ministra-BD7432399
[59] Ver https://www.ecuavisa.com/noticias/seguridad/santa-elena-chanduy-masacre-bar-BD7306003

Libertad. En el reportaje se informó que "con el asesinato suman ya 95 las personas asesinadas en lo que va del 2024 en la provincia de Santa Elena".[60]

105.4. El 18 de junio de 2024, el medio "Primicias" comunicó que en Santa Elena se reportaron dos ataques armados "en uno de ellos murió un trabajador de CNEL EP. Mientras que en Posorja, la Policía levantó un cuerpo desmembrado".[61]

105.5. El 26 de junio de 2024, el medio "El Universo" reportó sobre el asesinato de tres hermanos en su propia vivienda. Al parecer "los criminales tumbaron la puerta principal del inmueble e ingresaron hacia la habitación donde dormían los hermanos y le dieron tres tiros para cada uno. En la casa también dormía la madre de las víctimas".[62]

105.6. El 27 de junio, el medio "Ecuavisa" dijo que cuatro hombres fueron asesinados en la provincia de Santa Elena, "donde la cifra de asesinatos se elevó a 93 en lo que va del año".[63]

106. Así las cosas, esta Corte decide, como en ocasiones anteriores, ser deferente con los límites espaciales establecidos en el decreto ejecutivo, debido a que es público y notorio el nivel de violencia que también existe en la provincia de Santa Elena, lo que hace posible la inclusión de todas las circunscripciones territoriales fijadas en la declaratoria.[64]

107. Por lo tanto, esta Corte observa que el decreto ejecutivo 318 cumple con el requisito de limitación territorial.

4.4.2. Límites temporales

108. Sobre los límites temporales, el artículo 164 de la Constitución establece que un estado de excepción puede ser declarado por un plazo máximo de 60 días y con una prórroga por 30 días adicionales. La Corte ha manifestado que el tiempo en que rige el estado de excepción debe ser el estrictamente necesario para activar los

[60] Ver https://www.expreso.ec/provincias/santa-elena-asesinato-extorsion-victima-muerte-violencia-ecuador-203861.html.
[61] Ver https://www.primicias.ec/noticias/sucesos/crimenes-violentos-santa-elena-posorja/.
[62] Ver https://www.expreso.ec/provincias/8-horas-sicarios-mataron-tres-personas-santa-elena-198664.html
[63] Ver http://qrcd.org/5.
[64] CCE, dictamen 5-21-EE/21, 6 de octubre de 2021, párr. 38; dictamen 4-23-EE/23, 25 de agosto de 2023, párr. 40; dictamen 4-24-EE/24, 2 de mayo de 2024, párr. 23; y, CCE, dictamen 5-24-EE/24, 9 de mayo de 2024, párr. 39-40.

mecanismos extraordinarios disponibles y responder a los hechos que lo motivaron y, ante la persistencia de los hechos, como último mecanismo, puede ser renovado observando los parámetros estrictamente determinados por la norma y la jurisprudencia de esta Corte.

109. En el artículo 2 del decreto ejecutivo se dispone que el tiempo de duración del estado de excepción será de 60 días y que este "se fundamenta en la necesidad de contar con el tiempo adecuado para mitigar los hechos fácticos [sic] planteados, y coadyuvar el accionar de las Fuerzas Armadas para mantener la soberanía y la integridad del Estado, y la Policía Nacional en seguridad ciudadana […]".[65] Además, en audiencia reservada, el jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y la secretaria general jurídica de la Presidencia de la República sugirieron que la extensión de la declaratoria permitirían la ejecución de operaciones militares determinadas y contribuiría a la desarticulación radical de los "grupos armados organizados" identificados.

110. Esta Corte observa que el decreto no justifica exhaustivamente cómo la temporalidad del estado de excepción guarda algún tipo de correspondencia con el fin que pretende alcanzar. No obstante, esta Corte, a la luz de las afirmaciones realizadas en audiencia reservada y sustentada en los informes secretos, decide ser deferente con el límite temporal establecido en el decreto.[66]

111. Por lo indicado, esta Corte concluye que se ha dado cumplimiento al límite temporal conforme establece el artículo 166 de la Constitución.

112. Esta Corte recuerda al presidente de la República que la falta de justificación del ámbito territorial y de la temporalidad de la declaratoria de estado de excepción ha sido objeto de llamados de atención al presidente de la República en ocasiones anteriores.[67] Se reitera, en esta oportunidad, el llamado de atención y se hace notar que la referida omisión "podría llevar a que esta Corte imponga una restricción en el tiempo y en el espacio establecido en la declaratoria".[68]

113. Por todo lo expuesto en este acápite, del examen integral del decreto de estado de excepción, esta Magistratura constata que cumple con los requisitos materiales

[65] Decreto ejecutivo 318, p.46.
[66] CCE, dictamen 5-21-EE/21, 6 de octubre de 2021, párr. 38; dictamen 4-23-EE/23, 25 de agosto de 2023, párr. 40; dictamen 4-24-EE/24, 2 de mayo de 2024, párr. 23; y, CCE, dictamen 5-24-EE/24, 9 de mayo de 2024, párr. 39-40.
[67] CCE, dictamen 5-21-EE/21, 6 de octubre de 2021, párr. 28; dictamen 4-23-EE/23, 25 de agosto de 2023, párr. 40; y, dictamen 4-24-EE/24, 2 de mayo de 2024, párr. 23.
[68] *Ibíd.*

establecidos en el artículo 121 de la LOGJCC en lo que atañe, exclusivamente, a la causal de grave conmoción interna. Por tal razón, se continúa con el respectivo análisis del control de constitucionalidad de las medidas dispuestas en el decreto 318.

5. Control formal de las medidas adoptadas

114. De conformidad con el artículo 122 de la LOGJCC, la Corte debe verificar que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplan, al menos, con lo siguiente: **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 (art. 11 LOGJCC). 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.

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

115. Sobre el primer requisito, la Corte observa que las medidas dispuestas como consecuencia de la declaratoria de estado de excepción han sido establecidas en el decreto ejecutivo 318 de 2 de julio de 2024, expedido por el jefe de Estado. Por lo tanto, se cumple con el requisito de forma previsto en el artículo 122 número 1 de la LOGJCC.

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

116. Respecto al segundo requisito, este Organismo constata que el Presidente de la República ordenó las siguientes medidas excepcionales con fundamento en la declaratoria de estado de excepción:

116.1. La suspensión del derecho a la inviolabilidad del domicilio en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay.

116.2. La suspensión del derecho a la inviolabilidad de la correspondencia en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay.

116.3. La suspensión del derecho a la libertad de asociación y reunión en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay.

116.4. Disponer las requisiciones de bienes a las que haya lugar para mantener la soberanía y la integridad del Estado en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay.

116.5. La movilización e intervención de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay.

117. Desde el punto de vista de la **competencia material** sobre las atribuciones extraordinarias del presidente de la República, la Corte verifica que todas las medidas previstas en el decreto ejecutivo 318 se encuentran contempladas en el artículo 165 de la Constitución como competencias del presidente de la República en el contexto del estado de excepción. La suspensión de derechos está prevista en el primer inciso del artículo 165 de la Constitución. Mientras que las medidas excepcionales como el empleo de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional y las requisiciones están dispuestas en los numerales 6 y 8 de la misma norma.

118. En cuanto a la **competencia espacial** o territorial, se constata que las medidas ordenadas en el decreto ejecutivo 318 se aplicarán de forma focalizada en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay. En este contexto, se verifica que todas las medidas ordenadas guardan coherencia con el ámbito espacial establecido en el artículo 164 de la Constitución.

119. Finalmente, sobre la **competencia temporal**, este Organismo observa que el decreto ejecutivo 318 ordena la aplicación de las medidas durante el tiempo que dure el estado de excepción, es decir, durante 60 días, tiempo máximo que puede durar un estado de excepción según el artículo 166 de la Constitución. Por ello, se verifica que las medidas se enmarcan en los límites temporales previstos constitucionalmente.

120. Por lo tanto, esta Corte observa el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 122 número 2 de la LOGJCC.

121. De conformidad a 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 adoptadas

122. El artículo 123 de la LOGJCC dispone que 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.

123. Le corresponde a este Organismo verificar si las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción: suspensión y limitación de derechos y medidas excepcionales dispuestas por el presidente de la República, cumplen con los requisitos materiales previstos en la LOGJCC.

6.1. Sobre la suspensión y limitación de derechos

124. En cuanto a la suspensión y limitación de derechos, el presidente de la República dispone la restricción de los derechos a la inviolabilidad del domicilio, inviolabilidad de la correspondencia y al derecho a la libertad de asociación y reunión. A continuación, se analizará cada uno de estos derechos a la luz de lo dispuesto en el artículo 123 de la LOGJCC.

6.1.1. Suspensión del derecho a la inviolabilidad del domicilio en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay

125. Respecto a la inviolabilidad de domicilio el artículo 3 del decreto determina:

> Artículo 3.- Suspender en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay, el derecho a la inviolabilidad de domicilio. La suspensión del derecho 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.

126. El artículo 66 número 22 de la Constitución consagra el derecho a la inviolabilidad del domicilio, y dispone la prohibición para ingresar en el domicilio de una persona, realizar inspecciones o registros sin su autorización o sin orden judicial, salvo delito flagrante, en los casos y forma que establezca la ley. Por lo tanto, la suspensión al mentado derecho "debe ser excepcional".[69] No obstante, la norma constitucional dispone que la inviolabilidad del domicilio puede ser suspendida por medio de un estado de excepción. De ahí la importancia de que esta medida persiga un fin constitucionalmente válido y que resulte idónea, necesaria y proporcional para perseguir dicho fin.

127. Conforme se desprende del decreto ejecutivo, la suspensión de este derecho busca realizar "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 ocultar a las personas pertenecientes a los "grupos armados organizados", así como la toma física de los materiales, o instrumentos para el cometimiento de delitos".

128. La suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio tendría un **fin constitucionalmente válido** si se entiende que la suspensión de este derecho se refiere a la delegación a la fuerza pública para que realicen allanamientos, inspecciones y **registros** (arts. 163 y 261 de la CRE) con el objetivo de identificar la ubicación de los lugares en los que se ocultan las personas pertenecientes a los "grupos armados organizados" y los "grupos de delincuencia organizada" e incautar los elementos relacionados con una infracción penal (arts. 478, 480 y 557 del Código Orgánico Integral Penal "**COIP**"). De este modo, se garantiza la seguridad ciudadana, prevenir nuevos atentados criminales y restablecer el orden público, conforme a la problemática determinada como antecedente del decreto sin exceder las facultades constitucionales.

129. Así mismo, la medida es **idónea** porque resulta conducente para lograr el fin referido por el Ejecutivo, de acuerdo con la información que se anexa al decreto ejecutivo 318 y la información expuesta por el Centro de Inteligencia Estratégica y el Ministerio de Defensa Nacional. Esto debido a que por medio de inspecciones y registros por parte

[69] CCE, sentencia 2064-14-EP/21, 27 de enero de 2021, párr. 117.

de la fuerza pública es posible detectar espacios de escondites de miembros de grupos criminales, además de incautar elementos relacionados con infracciones.

130. Por otro lado, la suspensión del derecho a la inviolabilidad del domicilio es **necesaria** porque la información que pueda obtener la fuerza pública en las inspecciones y registros permitirá desarticular amenazas en curso o futuras. Esta medida cumple con el fin de combatir la criminalidad, reducir los niveles de violencia y prevenir futuros atentados. Además, es la menos gravosa considerando las circunstancias de extrema violencia. Según la información expuesta, no existe otra medida que tenga un impacto menor en los derechos suspendidos que pueda lograr el mismo objetivo.

131. Sobre la proporcionalidad de la suspensión de este derecho, el decreto determina que esta medida regirá únicamente en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay. Además, se realizará en el contexto de este estado de excepción y con el propósito de identificar la ubicación de escondites de las personas pertenecientes a "grupos armados", sobre todo, "objetivos de alto valor", así como también de incautar instrumentos relacionados con infracciones. El sacrificio del derecho a la inviolabilidad del domicilio responde a la escalada de violencia y a los mecanismos que los "grupos armados organizados" y los "grupos de delincuencia organizada" han implementado para evadir a la autoridad, conforme se indicó en la audiencia reservada.

132. Sin embargo, es necesario considerar que no existe una discrecionalidad ilimitada al realizar allanamientos, investigaciones y registros en un estado de excepción. Por el contrario, las medidas que se adopten en un estado de excepción deben ser proporcionales, razonables y deben adecuarse a las exigencias de cada situación.[70] Por lo expuesto, para que esta medida sea proporcional deberá tomarse en cuenta lo previsto en la normativa infraconstitucional aplicable.

133. Los artículos 478, 479, 480, 481 y 482 del COIP determinan dos procedimientos para la investigación de los delitos, el desmantelamiento de actividades ilícitas y el aseguramiento de la seguridad pública: los registros y los allanamientos. En un contexto ordinario, es decir, en caso de delito flagrante y cuando exista una orden judicial, dichas disposiciones normativas disponen las reglas y el procedimiento que deben observarse al restringir el derecho a la inviolabilidad del domicilio. Pero en un

[70] Corte IDH, Caso Zambrano Vélez vs. Ecuador, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 4 de julio de 2004, párrafos 47 y 52.

contexto extraordinario, como el estado de excepción,[71] los registros y allanamientos que se realicen tras la suspensión de la inviolabilidad del domicilio deben realizarse observando los siguientes parámetros:

133.1. La aplicación de la suspensión de la inviolabilidad del domicilio deberá ser idónea, necesaria y proporcional considerando las exigencias de cada situación en particular.

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

133.3. La fuerza pública, en la medida de lo posible, buscará emplear primero la figura del allanamiento, de acuerdo con los requisitos y el procedimiento legal correspondiente.[72]

133.4. La aplicación de la suspensión de la inviolabilidad del domicilio deberá circunscribirse a las razones del allanamiento y deberán documentarse adecuadamente dichas razones. Todos estos procedimientos estarán sujetos a un control posterior realizado por la justicia ordinaria y en los términos establecidos por la ley.

133.5. Las incautaciones que se realicen durante la suspensión de la inviolabilidad del domicilio deberán observar las reglas ordinarias para preservar la correspondiente cadena de custodia.

134. Finalmente, es necesario advertir que, de acuerdo a lo que establece la Constitución, la suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio no se refiere a "requisas", como se señala en el decreto ejecutivo 318, pues ésta corresponde a otra medida

[71] Los artículos 164 y 165 de la Constitución confieren la atribución al presidente de la República para decretar el estado de excepción y, entre otras medidas, suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio. En este contexto, el COIP desarrolla el procedimiento para el levantamiento de elementos de convicción encontrados. Así, se exige que se elabore un inventario y se embalen esos elementos para la cadena de custodia (art. 482 COIP). Por lo anterior, en los allanamientos que se realicen en estado de excepción, las Fuerzas Armadas o la Policía Nacional deberán observar estrictamente los procedimientos previstos en el COIP.

[72] CCE, dictamen 6-22-EE/22, 31 de agosto de 2022, párr. 116.

extraordinaria (requisiciones). Por otro lado, en cuanto a la toma física de los bienes –como ya se señaló–, se debe realizar considerando los mecanismos dispuestos en la ley, y a partir de las condiciones establecidas en el párrafo 133 *supra* por este Organismo.

135. Tomando en cuentas estas consideraciones, la Corte declara la constitucionalidad de la suspensión del derecho a la inviolabilidad del domicilio.

6.1.2. Suspensión del derecho a la inviolabilidad de la correspondencia en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay

136. El artículo 4 del decreto dispone:

> Artículo 4.- Suspender, en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay, el derecho a la inviolabilidad de correspondencia. 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.

137. La Constitución en el artículo 66 número 21 reconoce el derecho a la inviolabilidad y al secreto de la correspondencia física y virtual. De acuerdo con esta disposición constitucional, la correspondencia no podrá ser retenida, abierta ni examinada sin la existencia de la autorización judicial y con la obligación de mantener en secreto los hechos ajenos al motivo del análisis. Sin embargo, este derecho no es absoluto ya que es posible su suspensión en los casos previstos en la Constitución y la ley. Uno de estos casos es la declaratoria de estado de excepción, pero para que proceda la suspensión de este derecho es necesario verificar que la medida persiga un fin constitucionalmente válido y cumpla con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

138. De acuerdo a lo dispuesto por el decreto ejecutivo 318, la suspensión de este derecho tiene como propósito la identificación, análisis y recopilación de mensajes que tengan por objeto el ocultamiento de cualquier miembro de un "grupo delincuencial" o el ocultamiento de alguna conducta ilícita que dio lugar a esta declaratoria. Esta medida persigue un **fin constitucionalmente válido,** porque busca precautelar la seguridad ciudadana, así como prevenir la coordinación y ejecución de atentados, ataques y otros hechos ilícitos contra el Estado y los ciudadanos. Por ello, se verifica el fin constitucionalmente válido.

139. La medida también es **idónea**, pues es conducente a lograr los fines constitucionales: si existe la posibilidad de revisar las comunicaciones de las personas en las seis provincias y un cantón donde rige el estado de excepción, entonces es posible que la fuerza pública pueda detectar mensajes que tengan por objeto el cometimiento u ocultamiento de algún acto ilícito relacionado con "grupos de delincuencia organizada" y "grupos armados organizados".

140. La medida es **necesaria** porque, conforme se indicó previamente, permite la detección oportuna de posibles ataques o actos ilícitos. En ese sentido, no existe otra medida menos gravosa para alcanzar el fin que se persigue.[73] Frente a los altos índices de criminalidad que experimenta el país en la actualidad, por accionar de grupos criminales, "resulta indispensable contar con información que permita su desarticulación".[74] Además, la intercepción e identificación temprana de comunicaciones realizadas por grupos criminales constituye una herramienta adicional para la fuerza pública que le permitirá emprender acciones rápidas y oportunas que impidan el cometimiento de más crímenes.[75]

141. Finalmente, la suspensión de la inviolabilidad de la correspondencia tiene un límite territorial y temporal, ya que se aplicará a las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay, de acuerdo a los hechos que constan en los antecedentes de este dictamen. Además, esta suspensión tendrá una duración máxima de 60 días. Sin embargo, para que la medida sea proporcional, debe observar con rigurosidad los requisitos para los que fue formulada y los parámetros definidos por esta Corte que se describen a continuación:

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

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

[73] CCE, dictamen 8-22-EE/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 101.
[74] CCE, dictamen 6-22-EE/22, 31 de agosto de 2022, párr. 127.
[75] CCE, dictamen 8-22-EE/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 102.

141.3. En la medida de lo posible, se buscará emplear primero la figura de la interceptación, de acuerdo con los requisitos y el procedimiento legal correspondiente.[76]

142. Por lo tanto, la medida es **proporcional** en sentido estricto siempre que se tome en cuenta lo señalado en este dictamen y se observen los requisitos jurisprudenciales establecidos por esta Corte.

143. En este contexto, esta Corte concluye que la limitación del derecho a la inviolabilidad de la correspondencia es constitucional, mientras que la información que no corresponda a los hechos que motivan este estado de excepción permanezcan en reserva y se observen los parámetros jurisprudenciales establecidos por esta Corte.

6.1.3. Suspensión del derecho a la libertad de asociación y reunión en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay

144. El artículo 5 del decreto señala:

> Artículo 5.- Suspender, en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay, el derecho a la libertad de asociación y reunión, en estricta relación con los motivos del estado de excepción, observándose los principios de proporcionalidad, necesidad e idoneidad, y el estricto apego al respeto de las demás garantías constitucionales. La limitación a la libertad de asociación y reunión de las personas consiste en impedir cualquier asociación 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.

145. El artículo 66 número 13 de la Constitución dispone que toda persona tiene derecho a asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria. No obstante, en el contexto de la declaratoria de un estado de excepción, este derecho encuentra su límite en el artículo 165 de la Constitución. En este mismo sentido, esta Corte ya se ha manifestado respecto a la posibilidad de suspensión de este derecho, lo cual también se contempla en disposiciones de instrumentos internacionales de derechos humanos.[77]

---

[76] CCE, dictamen 6-22-EE/22, 31 de agosto de 2022, párr. 127.
[77] Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 4, 12, y 22. Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículos 15, 16, 22 y 27.

146. De acuerdo con el presidente de la República, el propósito para la limitación de este derecho consiste en "impedir cualquier acción que afecte la seguridad y el orden público" y faculta a la fuerza pública a "impedir y desarticular reuniones en espacios públicos donde se identifiquen posibles amenazas al orden público y seguridad ciudadana". Sobre esta medida se observa que se emplean los términos "suspende" y "limitación" indistintamente. La Corte recuerda al presidente que ya ha señalado la diferencia entre estos términos en anteriores pronunciamientos,[78] por lo que, se conmina a emplearlos de manera adecuada y rigurosa.

147. Respecto a la necesidad de la medida para enfrentar los hechos violentos y recordando anteriores dictámenes sobre la suspensión del derecho a la libre asociación y reunión, esta Corte, en primer lugar, ha establecido la diferencia entre los derechos a la libertad de asociación y a la libertad de reunión, conforme se describe a continuación:

> El derecho a asociación tiene relación con la facultad para integrar grupos, asociaciones u organizaciones para cumplir ciertos fines lícitos, y que tienen vinculación permanente, como por ejemplo ser parte de una asociación de jubilados, de un gremio profesional o de un club deportivo; en cambio el derecho de reunión es la facultad que tienen las personas para concurrir temporalmente a un mismo lugar, como el asistir a una fiesta, un evento cultural o deportivo.[79]

148. De la lectura del decreto, se entiende que la suspensión comprende la conformación de aglomeraciones en espacios públicos, ya que ordena a la fuerza pública "impedir y desarticular reuniones en espacios públicos", por lo que no se refiere a espacios privados. Es decir, el decreto únicamente hace referencia al derecho a la libertad de reunión sin ofrecer argumento alguno sobre la libertad de asociación. Por lo tanto, la medida de suspensión del derecho a la libertad de reunión en espacios públicos es constitucional, mientras que la suspensión al derecho a la libertad de asociación no ha sido justificada constitucionalmente.

149. Por otro lado, se constata que la medida de suspender la libertad de reunión tiene como objetivo "impedir cualquier acción que afecte a la seguridad y al orden público, provocada por los integrantes, colaboradores o cualquier persona afín a los "grupos armados organizados". Es decir que se reproduzcan hechos violentos que afecten a los ciudadanos y a la institucionalidad del Estado.

150. Tomando en cuenta los hechos de violencia identificados en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez

[78] CCE, dictamen 2-21-EE/21, 28 de abril de 2021, párr. 70.
[79] *Ibíd.*, párr. 49.

de la provincia de Azuay, esta Corte constata que la medida que se analiza persigue un **fin constitucionalmente válido** porque busca precautelar la seguridad y el orden público. Es decir, proteger la seguridad e integridad de las personas, bienes públicos y privados (artículos 163 y 261 de la CRE). Es **idónea** porque, al impedir o desarticular las reuniones en espacios públicos se precautela la seguridad e integridad de los ciudadanos. Así mismo, la medida es **necesaria**, puesto que no existe otra menos gravosa, tomando en cuenta los hechos de violencia identificados en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay.

151. Por último, la medida es **proporcional** en sentido estricto, porque, la suspensión del derecho de reunión se hace en el contexto de este estado de excepción y se circunscribe a reuniones encaminadas a afectar la seguridad y el orden público o a precautelar la seguridad de los ciudadanos en espacios públicos donde se identifiquen posibles amenazas. En consecuencia, no se observa una afectación desproporcionada o gravosa al derecho a la libertad de reunión, frente al beneficio que persigue esta medida, siempre que no sea una suspensión generalizada a este derecho.[80]

152. 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,[81] 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.

153. Sin embargo, es necesario enfatizar que la suspensión del derecho a la libertad de reunión se realizará en estricta relación con los motivos del decreto ejecutivo 318, conforme lo indica el mismo decreto. Por lo tanto, la medida no sería idónea, necesaria y proporcional si restringe el derecho a manifestarse pacíficamente. Esta Corte ha sostenido que la expresión del disenso por medios pacíficos permite el ejercicio del

[80] CCE, dictamen 4-22-EE/22, 27 de junio de 2022, párr. 95.
[81] Este Organismo le recuerda a la Función Ejecutiva los requisitos contemplados para la limitación del derecho a la libertad de reunión, recogidos en el párrafo 101 del dictamen 6-22-EE/22, de 31 de agosto de 2022.

control social del poder y la defensa de los derechos constitucionales.[82] Por lo tanto, se recuerda al presidente de la República que se debe garantizar:

> el derecho a la resistencia del que son titulares todas y todos los ecuatorianos, siempre que el mismo sea ejercido de manera pacífica y sin atentar contra los derechos, libertades y garantías de terceros. Por consiguiente, ninguna medida del Decreto podrá ser interpretada en el sentido de limitar el legítimo derecho de la ciudadanía a la protesta pacífica.[83]

154. Respecto a la limitación al derecho a la libertad de asociación, como se explicó líneas atrás, este Organismo, concluye que no existe una mínima justificación para la suspensión de este derecho. En consecuencia, se debe declarar inconstitucional la frase del artículo 3 "asociación y", excluyendo expresamente que se limite el derecho de asociación. De este modo, este Organismo considera necesario llamar la atención al presidente de la República por la falta de prolijidad al configurar las medidas que suspenden los derechos en el contexto de un estado de excepción.

155. Por lo expuesto, esta Magistratura declara la constitucionalidad de la suspensión de los derechos a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia y a la libertad de reunión en los términos expuestos anteriormente.

6.2. Otras medidas excepcionales

156. Respecto a las medidas excepcionales, el presidente de la República dispone la requisición de bienes a las que haya lugar para mantener la soberanía e integridad del Estado y la movilización e intervención de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. A continuación, se analizará cada una de estas medidas de conformidad a lo dispuesto en el artículo 123 de la LOGJCC.

6.2.1. Disponer las requisiciones de bienes a las que haya lugar para mantener la soberanía y la integridad del Estado en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay

157. En el artículo 6 del decreto, el presidente de la República establece:

---

[82] CCE, sentencia 59-19-IS/21, 03 de junio de 2021, párr. 27. En el mismo sentido la Corte toma nota, que la CIDH, respecto a la protesta pacífica, sostiene que en tanto formas legítimas y protegidas del ejercicio de distintos derechos e instrumento fundamental de la convivencia democrática, las protestas y manifestaciones públicas, aun cuando expresen malestar social, no pueden usarse como justificación para la declaración de estados de emergencia, ni para establecer otras formas de suspensión de los derechos. CIDH, Protesta y Derechos Humanos, 2019. párr. 324. En https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf

[83] CCE, dictamen No. 5-19-EE/19, 7 de octubre de 2019, párr. 52.

> Artículo 6.- Disponer las requisiciones de bienes a las que haya lugar para mantener la soberanía y la integridad del Estado en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay, de conformidad con el ámbito territorial de aplicación de la presente declaratoria, especialmente las 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. Las requisiciones se harán en casos de extrema necesidad y en estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente.

158. El artículo 165 número 8 de la Constitución establece que, declarado el estado de excepción, se podrán disponer las requisiciones que sean necesarias. Además, el artículo 37 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado y con el Título V del Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado y el Reglamento de Requisición de Bienes, se establece la posibilidad de disponer requisiciones de bienes y servicios individuales y colectivos, conforme a ciertos requisitos específicos, solamente con el propósito de atender a circunstancias excepcionales.

159. Esta Corte determina que, para la aplicación de esta medida debe observarse los criterios de extrema necesidad y el cumplimiento de las disposiciones aplicables establecidas en el ordenamiento jurídico vigente.[84] Así mismo, esta Corte ha dispuesto que esta medida es constitucional siempre que se efectúe "de conformidad a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, su reglamento y el Reglamento de Requisición de Bienes".

160. El decreto dispone que se efectuará las requisiciones a las que haya lugar con el propósito de mantener la soberanía e integridad del Estado. Debido a que estos fines están establecidos en la propia Constitución, se considera que esta medida persigue un **fin constitucionalmente válido**. Además, esta Corte considera que esta medida resulta la menos lesiva para alcanzar el fin propuesto, toda vez que es "un mecanismo adecuado para controlar el traslado de objetos y sustancias ilícitas, enviadas por o dirigidas a los PPL [personas privadas de libertad] y delincuentes en general".[85] En consecuencia la medida es **necesaria**.

161. Con respecto a la **idoneidad** de esta medida, esta Corte ya ha determinado que la medida analizada se considera "conducente a impedir que se produzcan ataques violentos en tanto permiten impedir el uso de bienes que atenten [en contra] del orden

[84] CCE, dictamen 3-20-EE/20, 29 de junio de 2020, párr. 137.
[85] CCE dictamen 8-22-EE/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 110.

público y la seguridad interna".[86] Ya que la requisición de bienes es necesaria e idónea para mantener la seguridad interna[87] y combatir el crimen organizado.

162. 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 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.

163. En conclusión, esta Corte determina la constitucionalidad de la medida dispuesta en el artículo 6 de la declaratoria de estado de excepción a su aplicación conforme a lo establecido en el presente dictamen.

6.2.2. La movilización e intervención de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay

164. El artículo 7 del decreto que se analiza, señala que:

> Artículo 7.- Disponer 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, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay. Respecto a esta medida, la actuación para su ejecución será temporal, subsidiaria, extraordinaria, condicionada, regulada y fiscalizada en lo referente a las medidas extraordinarias que contempla este estado de excepción, sin perjuicio de sus competencias dispuestas en el Decreto Ejecutivo No. 218 de 07 de abril del 2024 por persistencia del conflicto armado interno.

[86] CCE, dictamen 3-20-EE/20, 29 de junio de 2020, párr. 137.
[87] CCE, dictamen No. 5-19-EE/19, 7 de octubre de 2019, párr. 54.

165. El artículo 165 número 6 de la Constitución determina que, declarado el estado de excepción, se podrán disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y llamar a servicio activo a toda la reserva o a una parte de ella, así como al personal de otras instituciones. Al respecto, la Corte Constitucional ya se ha referido en ocasiones anteriores al rol que debe ejercer las Fuerzas Armadas, cuando en el contexto de la declaratoria de un estado de excepción se requiere de manera necesaria de su contingente. Este Organismo ha señalado que, si bien no le corresponde pronunciarse sobre casos concretos en el marco del control de constitucionalidad de un estado de excepción, existen otras vías para el efecto. Se recuerda a las autoridades que se encuentra proscrito cualquier ejercicio abusivo que tenga lugar al momento de ejecutar esta medida extraordinaria. En este sentido, debe tomarse en cuenta lo dispuesto, entre otros, en los artículos 158, 159, 166 y 233 de la Constitución.

166. El accionar de las Fuerzas Armadas, de acuerdo a los requisitos antes mencionados, tiene como fin la garantía del orden público, la seguridad y la paz social, en el contexto de los hechos que fundamentan el estado de excepción, respetando la dignidad y los derechos de las personas sin discriminación alguna y con apego irrestricto al ordenamiento jurídico, de conformidad con el artículo 158 inciso cuarto de la Constitución.

167. En el decreto que se examina, el presidente de la República ha dispuesto que la movilización e intervención de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional se haga considerando los principios contemplados en el artículo 164 de la Constitución. Sin embargo, en ese mismo párrafo del artículo 7 se menciona al decreto ejecutivo 218 que no tiene relación directa con las facultades extraordinarias establecidas en el artículo 165 de la Constitución. Por lo que, sobre el contenido del decreto ejecutivo 218, esta Magistratura no se pronuncia porque no es objeto de análisis de este dictamen.

168. La intervención de la fuerza pública está determinada en la Constitución en el contexto del estado de excepción.[88] Además, el principal propósito de esta medida es lograr la inmediatez y la eficacia en la disminución de los niveles de violencia, la protección a los ciudadanos y a la institucionalidad del Estado. Debido a que estos

[88] El 21 de abril por medio de un referéndum constitucional, se aprobó la reforma al artículo 158 de la CRE. En dicha reforma se determinó que el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional para combatir el crimen organizado podrá ordenar el presidente de la República mediante decreto ejecutivo. Sin embargo, la disposición transitoria segunda del anexo 1 del referéndum dispuso que la Asamblea Nacional en el plazo de 200 días deberá establecer los parámetros y límites formales y materiales para el apoyo complementario. En vista de que aún no existe un pronunciamiento de la Asamblea General que permita la operatividad de la reforma, esta Corte realizará el control de constitucionalidad de esta medida de conformidad al artículo 165 numeral 6 de la Constitución.

fines están establecidos en la propia Constitución, se considera que esta medida persigue un **fin constitucionalmente válido**. Por otro lado, esta Corte considera que los hechos violentos expuestos en el decreto de estado de excepción 318 han generado una grave conmoción interna dentro de todo el territorio, pero principalmente en las circunscripciones territoriales que señala el decreto que se examina. La colaboración de las Fuerzas Armadas, por tanto, resulta **idónea** para garantizar la seguridad ciudadana y la institucionalidad del Estado.

169. Sobre la **necesidad** de la medida, esta Corte manifiesta que, ante los hechos violentos suscitados en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay y el reducido número del personal de la Policía Nacional, resulta necesaria la movilización de las Fuerzas Armadas. Este Organismo no puede identificar una medida menos gravosa, siempre que su actuación respete los principios referidos en este Dictamen, el respeto al uso progresivo de la fuerza y de los derechos humanos.

170. Respecto a la proporcionalidad de la medida, se observa que la actuación complementaria de las Fuerzas Armadas con la Policía Nacional, en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay se realizará por el espacio de tiempo de 60 días. Asimismo, esta medida está destinada a salvaguardar los derechos de las personas de estas circunscripciones. Por lo tanto, es **proporcional** siempre y cuando se realice dentro los requisitos constitucionales y el respeto de los derechos de las personas.

171. Sin embargo, es necesario recordar al Ejecutivo que existen varias herramientas ordinarias a su alcance para enfrentar la situación de violencia y delincuencia. Es deber del Ejecutivo implementar estrategias para garantizar la seguridad ciudadana y del Estado, incluyendo la coordinación entre los organismos competentes y el fortalecimiento institucional.[89] Recurrir de manera reiterada al estado de excepción desnaturaliza su carácter extraordinario y excepcional, y no permite atender los factores estructurales que provocan estos hechos.[90]

172. En consecuencia, esta Corte concluye que la movilización de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas es constitucional por cumplir los requisitos dispuestos en el artículo 165 de la Constitución. Y, respecto a la frase "sin perjuicio de sus competencias dispuestas en el Decreto Ejecutivo No. 218 de 07 de abril del 2024 por persistencia del conflicto armado interno", esta Magistratura no realizará ningún pronunciamiento, pues el decreto ejecutivo 218 no es objeto de análisis de este dictamen.

[89] CCE, dictamen 6-22-EE/22, 31 de agosto de 2022, párrs. 146 a 151.
[90] CCE, dictamen 6-24-EE/24, 13 de junio de 2024, párr. 39

173. Por todo lo expuesto en este acápite se declara la constitucionalidad de las dos medidas extraordinarias dispuestas en los artículos 6 y 7 del decreto ejecutivo 318 en los términos referidos en este acápite.

7. Consideraciones finales

174. En primer lugar, la Corte Constitucional reitera que es consciente de los graves y sensibles hechos de extrema violencia que ocurren en diferentes zonas del país como consecuencia de los actos cometidos por los grupos criminales. No obstante, recuerda que, a partir de una lectura de la Norma Suprema (art. 164) y de la LOGJCC (art. 120 a 123), su rol constitucionalmente establecido le exige realizar un riguroso escrutinio formal y material de la constitucionalidad de las declaratorias de estado de excepción, evitando que al recurrir de manera reiterada a la declaratoria de un estado de excepción se desnaturalice su carácter extraordinario.[91] Asimismo, el estricto examen que realiza esta Magistratura protege la naturaleza excepcional y de *ultima ratio* de esta figura constitucional, previene su ordinarización e impide que sea empleada con el único fin de optimizar las operaciones de la fuerza pública para atender situaciones estructurales.

175. En segundo lugar, esta Corte considera que, si bien no se ha configurado la causal constitucional de CANI, debido a la evolución e intensidad de los hechos criminales que se producen en todo el territorio nacional, pero principalmente en las provincias identificadas en el decreto 318, esta situación se ha convertido en una problemática estructural. Por esta razón, le corresponde al Estado y a todos los niveles de gobierno, superarla mediante los cauces ordinarios, a través de la implementación de herramientas desarrolladas en una legislación y novedosas políticas públicas que se ajusten a la realidad de las nuevas formas de criminalidad organizada que no están cubiertas por el DIH. Las medidas estructurales exigen al Estado realizar esfuerzos institucionales profundos con un impacto decisivo en las circunscripciones de mayor deterioro socioeconómico del país. El uso recurrente del estado de excepción y la fuerza pública no atienden de manera efectiva la dimensión de los hechos de violencia criminal que atraviesa el Ecuador.

176. Además, es deber del Estado garantizar el derecho a la vida digna en los términos consagrados en el artículo 32 de la Constitución para toda la población. Este deber es tan urgente como la mitigación de la violencia y el control de los grupos criminales. Por lo tanto, la respuesta dentro del régimen ordinario a los hechos descritos, exige el fortalecimiento de la coordinación efectiva con las autoridades de otros Estados de la

[91] CCE, dictamen 8-23-EE/23, 1 de noviembre de 2023, párr. 44.

región, a fin de atender la dimensión transnacional de la violencia desde el diseño de políticas internacionales regionales. En consecuencia, la Asamblea Nacional, el presidente de la República y los gobiernos autónomos descentralizados deben ofrecer respuestas estructurales que garanticen el ejercicio de los derechos de forma progresiva por medio de la promoción, la ejecución, la evaluación y el control de las políticas públicas, como las acciones primordiales de toda actividad estatal.[92]

177. En ese sentido, la Corte insiste al presidente de la República que es indispensable adoptar medidas a mediano y largo plazo dentro del régimen ordinario que permitan dar respuestas efectivas a las problemáticas de inseguridad, aumento de la violencia y satisfacción de los derechos sociales. Esto, debido a que es obligación del primer mandatario utilizar las herramientas ordinarias a su alcance para enfrentar las situaciones descritas. Además, esta Corte enfatiza que es deber del Ejecutivo implementar estrategias para garantizar la seguridad ciudadana y del Estado, incluyendo la coordinación entre los organismos competentes y el fortalecimiento institucional. Para ello, cuenta con un amplio aparataje normativo e institucional.[93]

178. En tercer lugar, este Organismo estima pertinente pronunciarse sobre la incorporación del Anexo 10 denominado "informe jurídico sobre la adecuación a la Constitución ecuatoriana al decreto ejecutivo de declaratoria de estado de excepción emitido por el presidente de la República" elaborado por la *World Jurist Association*. El cual, a criterio del presidente de la República, tenía como fin aportar doctrinariamente y analizar el decreto ejecutivo desde las exigencias constitucionales.[94] Al respecto, esta Corte verifica que el informe jurídico –que no cuenta con ninguna firma de responsabilidad– pretendía "legitimar" la decisión y "convalidar" el criterio técnico jurídico del presidente de la República. Este documento intenta además compensar la deficiencia en la fundamentación del estado de excepción y podría percibirse como una forma indebida de injerencia externa en la labor que realiza esta Magistratura. Sin perjuicio de lo anterior, este Organismo resalta la importancia de que las organizaciones de la sociedad civil expresen su opinión, siempre que tenga como fin enriquecer la deliberación de esta Corte a partir de criterios especializados y sea presentada a través de los canales que establece la LOGJCC.

179. Asimismo, este Organismo observa con preocupación el posible acceso que la organización internacional de carácter privado podría haber tenido respecto de los informes calificados como secretos por el propio Ejecutivo o al documento del decreto

[92] CCE, Dictamen No. 2-22-EE/22, 13 de mayo de 2022, párr. 60.
[93] CCE, dictamen 6-22-EE/22, 31 de agosto de 2022, párrs. 146 a 151.
[94] Decreto ejecutivo 318, p. 30.

antes de su expedición. Pues, aquello implicaría el develamiento de documentos sensibles del Estado ecuatoriano. Por todo lo descrito, esta Magistratura llama la atención al presidente de la República para que no emplee estos medios que escapan a sus facultades constitucionales.[95]

180. En cuarto lugar, ante las 26 comunicaciones de diferentes gobiernos autónomos descentralizados de todo el país que alertan sobre hechos de extrema violencia en sus circunscripciones, este Organismo exhorta al presidente de la República –como responsable de la política de seguridad y orden público nacional– a coordinar y llevar a cabo las acciones necesarias y pertinentes que garanticen la seguridad de los habitantes de todas las circunscripciones del país y de las autoridades de los GAD mencionados, tomando en cuenta sobre todo que algunas de las comunicaciones exceden las circunscripciones que son objeto del estado de excepción.

181. Finalmente, este Organismo estima pertinente recordar al presidente de la República que, en caso de activar su facultad privativa de dictar un estado de excepción en parte o en todo el territorio nacional, forma parte de sus obligaciones constitucionales contenidas en los artículos 164, 165 y 166 de la Constitución: **i)** presentar una fundamentación fáctica completa que sustente la declaratoria; **ii)** proporcionar elementos suficientes para justificar sus afirmaciones; y **iii)** en caso de invocar la configuración de más de una causal constitucional –agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural–, individualizar claramente los hechos y los fundamentos que acreditan cada causal por separado y de manera autónoma.[96]

8. Resolución

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

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

[95] Sin perjuicio de todo lo descrito, esta Corte precisa que las consideraciones realizadas no restan valor ni desacreditan el significativo aporte de aquellos escritos presentados ante este Organismo en calidad de *amicus curiae.* Al contrario, esta Corte resalta la importancia de los aportes realizados por la sociedad civil a través de los *amicus curiae,* los cuales proporcionan elementos útiles que enriquecen la deliberación de la Corte y que difieren significativamente de aquellos escritos o informes jurídicos que pretendan legitimar una intervención o facultad constitucional de un órgano.
[96] CCE, dictamen 1-24-EE/24, 29 de febrero de 2024, párr. 36.

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".

4. **Llamar** la atención al presidente de la República por: **i)** haber invocado por quinta ocasión la causal de conflicto armado interno sin acreditar adecuadamente su configuración para sustentar su declaratoria de estado de excepción en los términos de DIH; **ii)** la falta de justificación suficiente del ámbito territorial y de la temporalidad de la declaratoria de estado de excepción; **iii)** la falta de prolijidad al justificar la suspensión del derecho a la libertad de asociación; y, **iv)** emplear un informe jurídico de la *World Jurist Association* que no contiene firmas de responsabilidad, sin tomar en cuenta que no es parte de la fundamentación constitucional para la declaratoria de estado de excepción y que este instrumento podría constituir una forma indebida de injerencia externa en la labor de esta Magistratura.

5. **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 de toda la población.

6. **Recordar** que el artículo 166 de la Constitución prevé que "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".

7. **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.

8. **Exhortar** a los organismos del Estado competentes a que enfrenten la grave situación de inseguridad que vive el país con visión institucional de largo plazo, mediante el adecuado uso del estado de excepción y la implementación de soluciones estructurales de carácter legislativo y de política pública sostenida en el tiempo. Sobre este conjunto de medidas legislativas y de políticas públicas, las autoridades correspondientes deberán informar periódicamente a la ciudadanía.

9. **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.

10. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional 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, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 01 de agosto de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juezas: Teresa Nuques Martínez y Carmen Corral Ponce

DICTAMEN 7-24-EE/24

VOTO SALVADO

Juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez y Carmen Corral Ponce

1. Antecedentes

1. Con fecha 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, a través del decreto ejecutivo 111 de 09 de enero de 2024, el primer mandatario alegó una causal adicional en la declaratoria, reconociendo la existencia de un conflicto armado interno. Ambos decretos ejecutivos se declararon como constitucionales mediante dictamen 1-24-EE/24 de 29 de febrero de 2024.

2. En el dictamen 1-24-EE/24, esta Corte Constitucional señaló que se "constata que concurren los elementos necesarios para configurar la causal de grave conmoción interna que permite decretar un régimen de excepcionalidad en el país […]".[1] Asimismo, y en cuanto a la causal adicional de *conflicto armado interno*, señaló que "[…] toda vez que el presidente ha justificado, en abstracto, como hechos ciertos y actuales se enmarcarían en el posible entendimiento de un conflicto armado interno […], esta Magistratura considera que la causal invocada es constitucional."[2]

3. La jurisprudencia de este Organismo ha señalado, desde un inicio, que la existencia de un conflicto armado interno es una cuestión de hecho, de alta complejidad y que no pende de declaraciones, ni que las partes involucradas lo reconozcan,[3] como podría ser a través de un decreto ejecutivo o del mismo control que realiza esta Corte. En definitiva, esta Magistratura declaró la constitucionalidad del estado de excepción, encontrando que las dos causales —grave conmoción interna y conflicto armado interno— se encontraban debidamente justificadas.

4. Para el 07 de marzo de 2024, el presidente de la República decretó, a través del decreto ejecutivo 193, la renovación por 30 días adicionales del estado de excepción en los mismos términos que la declaratoria originaria. En el control de constitucionalidad realizado por este Organismo, mediante dictamen 2-24-EE/24 de 21 de marzo de 2024, se resolvió declarar la constitucionalidad de la renovación. La Corte Constitucional

[1] CCE, dictamen 1-24-EE/24, 29 de febrero de 2024, párr. 73.
[2] *Ibid*., párr. 92.
[3] *Ibid*., párr. 83.

encontró que el primer mandatario justificó suficientemente la renovación por la causal de *grave conmoción interna*, sin embargo, concluyó que "[…], hasta el momento, no ha brindado información suficiente para justificar la existencia de uno o más CANI y, por tanto, la configuración de la causal de conflicto armado interno. […]."[4]. Así, rechazó la renovación por la segunda causal.

5. El 30 de abril de 2024 mediante decreto ejecutivo 250, se declaró estado de excepción ante "la persistencia del conflicto armado interno" en cinco provincias del Ecuador. Al respecto, el dictamen 5-24-EE/24 de 09 de mayo de 2024,[5] dictaminó la inconstitucionalidad de la declaratoria, al considerar que "[e]l presidente de la República no ha brindado información para evidenciar la configuración de la causal de CANI como sustento para la declaratoria del decreto de estado de excepción bajo análisis […]".[6]

6. Con fecha 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, mediante decreto ejecutivo 275, bajo la causal de conflicto armado interno. Este Organismo, mediante dictamen 6-24-EE/24 de 13 de junio de 2024, declaró su inconstitucionalidad por considerar que "los hechos señalados en el decreto […] no configuran la causal de conflicto armado interno o CANI a la luz del derecho nacional e internacional, […] pues la Presidencia de la República no acreditó la concurrencia de los dos elementos necesarios para la configuración de dicha causal […]".[7]

7. Finalmente, mediante decreto ejecutivo 318 de 02 de julio de 2024, el presidente de la República decretó el estado de excepción en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y en el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia del Azuay, bajo dos causales: i) grave conmoción interna y ii) conflicto armado interno.

2. Disidencia

8. Si bien, las juezas constitucionales que suscribimos el presente voto encontramos adecuado el análisis formal y material que la decisión de mayoría realiza sobre la causal de *grave conmoción interna* contenida en el decreto ejecutivo 318 así como del control de las medidas adoptadas en el referido decreto, disentimos en cuanto al control

[4] CCE, dictamen 2-24-EE/24, 21 de marzo de 2024, párr. 103.
[5] El dictamen 5-24-EE/24 cuenta con el voto salvado de las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez.
[6] CCE, dictamen 5-24-EE/24, 09 de mayo de 2024, párr. 33.
[7] CCE, dictamen 6-24-EE/24, 13 de junio de 2024, párr. 33.

material que se realiza sobre la causal de *conflicto armado interno*.

9. Por otro lado, ponemos de manifiesto nuestra concordancia particular con la decisión de mayoría respecto de que la inclusión del denominado anexo 10 "Informe jurídico sobre la adecuación a la Constitución ecuatoriana al decreto ejecutivo de declaratoria de estado de excepción emitido por el presidente de la República" elaborado por la *World Jurist Association*, genera una preocupación latente para esta Magistratura en la medida en que dicho documento puede considerarse como una injustificada e indebida injerencia externa en la labor jurisdiccional que ejerce esta Corte Constitucional, mucho más cuando el sistema prevé los mecanismos idóneos para que organizaciones de la sociedad civil sean parte de los procesos de control constitucional, tales como los *amicus curiae*; esto sin perjuicio de los riesgos que implica la posibilidad de que información, calificada por el propio presidente de la República como reservada, pueda ser puesta en conocimiento de organizaciones sin competencias en materia de seguridad ciudadana y orden público, incluso de manera previa a la emisión del decreto ejecutivo bajo control.

10. En cuanto a las razones de nuestra disidencia, las mismas se explican en los párrafos siguientes. La jurisprudencia inicial de este Organismo señaló que la existencia de un conflicto armado interno "es una cuestión de hecho sumamente compleja que no depende de declaraciones o reconocimientos políticos, ni requiere que las partes involucradas reconozcan su existencia".[8] En añadidura precisó también que la configuración o no de un conflicto armado no depende de la vigencia de un estado de excepción.[9] Así, el dictamen 1-24-EE/24 concluyó que la existencia de un conflicto armado interno, al ser una cuestión de hecho, "no depende de la declaratoria de una autoridad pública, como la emisión de un estado de excepción o su control por parte de este Organismo".[10] Este criterio fue ratificado por el dictamen 2-24-EE/24 de 21 de marzo de 2024, que señaló:

> […] [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.[11]

11. En el control constitucional realizado mediante dictamen 1-24-EE/24, esta Corte

[8] CCE, dictamen 1-24-EE/24, 29 de febrero de 2024, párr. 92.
[9] *Ibid*., párr. 144.
[10] *Ibid.,* decisorio 3.
[11] CCE, dictamen 2-24-EE/24, 21 de marzo de 2024, párr. 104.

también señaló expresamente que "en el supuesto específico de conflicto armado interno, [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".[12]

12. Bajo ese horizonte, el dictamen de mayoría declara la constitucionalidad, exclusivamente de la causal de *grave conmoción interna*, pero dictamina la inconstitucionalidad de la causal de *conflicto armado interno* por considerar que "[…] no se ha demostrado la acreditación de los parámetros concurrentes de organización e intensidad requeridos para que se configure la causal constitucional de conflicto armado interno (CANI), establecida en el artículo 164 de la Constitución." (párrafo 86). Al respecto ponemos de relieve lo siguiente:

12.1. Consideramos 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".[13]

12.2. De este modo, las suscritas juezas constitucionales consideramos que la invocación de la causal de conflicto armado interno se traduce en una respuesta institucional a una problemática que ha sido identificada en determinadas zonas geográficas del país, pues la zonificación de las declaratorias de estado de excepción se encuentran permitidas por el propio artículo 164 de la CRE.

12.3. Ponemos de manifiesto que el análisis constitucional debió tomar en cuenta, integralmente, la totalidad de hechos de extrema violencia e inseguridad enlistados y dados por ciertos por el dictamen de mayoría, así como los detalles brindados en audiencia sobre los actores dentro del posible conflicto armado interno y aquellas características particulares de la problemática social —cuestiones que en función de la reserva que impera sobre la información, no pueden ser desarrolladas con mayor profundidad—. No obstante, consideramos

[12] CCE, dictamen 1-24-EE/24, 29 de febrero de 2024, párr. 85.
[13] CCE, dictamen 1-24-EE/24, 29 de febrero de 2024, párr. 87.

que el presidente de la República, mediante el decreto bajo análisis, sus anexos y la información brindada en audiencia, describió información que a la luz de los parámetros definidos en el caso 1-24-EE/24, habrían "justificado, en abstracto, como hechos ciertos y actuales se enmarcarían en el posible entendimiento de un conflicto armado interno […]".[14]

13. Por otro lado, las suscritas juezas realizamos determinadas puntualizaciones sobre el análisis constitucional adoptado por la mayoría:

13.1. El dictamen de mayoría señala que la jurisprudencia de este Organismo, contenida en los dictámenes 2-24-EE/24, 5-24-EE/24 y 6-24-EE/24, ha establecido "[…] la exigencia de que los hechos que se invocan para abordar su configuración [conflicto armado interno] deben satisfacer al menos **dos parámetros concurrentes**: **i)** organización del grupo armado e **ii)** intensidad de las hostilidades." (párrafo 54); las mencionadas decisiones dictaminaron la inconstitucionalidad de las declaratorias de estado de excepción por la causal de conflicto armado interno. Bajo ese contexto, encontramos importante precisar que los mencionados requisitos no fueron considerados ni exigidos en el primer control de constitucionalidad que realizó esta Corte sobre la causal de conflicto armado interno mediante dictamen 1-24-EE/24, que además, declaró como constitucional a la declaratoria; siendo incluso —el dictamen 1-24-EE/24— referido, en varias ocasiones, por la actual decisión de mayoría.

13.2. El dictamen concluye expresamente que "el decreto ejecutivo 318 **cumple el requisito material** previsto en el artículo 121 número 1 de la LOGJCC, relativo a la real ocurrencia de los hechos […]", a los que caracteriza como de violencia extrema y delincuencia ocurridos en el país (párrafos 32 y 31). Al respecto, disentimos pues la misma decisión, al analizar la configuración de una causal en específico, al contrario, concluye que la intensidad en la ocurrencia de los mismos hechos no es satisfactoria.

13.3. Sobre el parámetro de organización de los grupos armados, la decisión de mayoría realiza un análisis a partir de indicios no taxativos empleados por tribunales internacionales (párrafo 55). Aquello denota que el control es consciente, en sí mismo, de la falta de exactitud y estandarización al momento de evaluar estos indicios; cuestión que debería tomarse en cuenta al considerar las particularidades de un caso en concreto.

13.4. En consecuencia, nos permitimos discrepar con la decisión de mayoría pues, a

[14] CCE, dictamen 1-24-EE/24, 29 de febrero de 2024, párr. 92.

pesar de reconocer que la existencia de una estructura de mando no requiere de patrones idénticos a los de la organización militar, sino que baste una jerarquía y una cadena de mando dentro de un grupo, con organización en rangos y funciones, líderes y comandantes (párrafo 56.1), concluya que dicho indicio no se ha acreditado; a pesar de también reconocer la existencia de cabecillas, número aproximado de miembros, localización, puntos estratégicos, entre otros. (párrafo 68.1).

13.5. El dictamen de mayoría encuentra que no se acreditó la existencia de un control de territorio. Al respecto, también discrepamos al encontrar que la decisión mayoritaria, por un lado, reconoce que este indicio es una cuestión que "dependerá de las circunstancias del terreno y del conflicto mismo que se esté librando" (párrafo 56.4) y que además basta verificar "cierta estabilidad de control y ejercicio de poder" (párrafo 71.2), y por otro lado, también concluya que el indicio no ha sido verificado aunque señala la existencia de presencia móvil y temporal en múltiples espacios del país, sin enclaves únicos, respondiendo incluso a grandes áreas de territorio con puestos de control y de mando, concentrándose en puntos estratégicos.

14. En definitiva, por las razones expuestas y al amparo de controles previos realizados por esta Magistratura,[15] consignamos nuestro voto salvado al dictamen 7-24-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, siendo procedente que con independencia del control constitucional que realice este Organismo, el Estado procure su actuación apegada a derecho.

HILDA TERESA NUQUES MARTINEZ
Firmado digitalmente por HILDA TERESA NUQUES MARTINEZ

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE
Firmado digitalmente por CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

[15] CCE, dictamen 1-24-EE/24, 29 de febrero de 2024.

Razón: Siento por tal que el voto salvado de las juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez y Carmen Corral Ponce, anunciado en el dictamen de la causa 7-24-EE fue presentado en Secretaría General el 02 de agosto de 2024, mediante correo electrónico a las 10:28; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

724EE-702c8

Caso Nro. 7-24-EE

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen y del voto salvado conjunto que antecede, fue suscrito el día viernes dos de agosto de dos mil veinticuatro, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 85-21-IN/24
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 01 de agosto de 2024

CASO 85-21-IN y acumulados

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

SENTENCIA 85-21-IN/24

Resumen: La Corte Constitucional resuelve la acción pública de inconstitucionalidad planteada en contra del Reglamento de Elecciones y Designación de Vocales Representantes del Personal de Tropa y Oficiales en Servicio Pasivo al Consejo Directivo del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas. En atención a los cargos planteados, se desestima la demanda al considerar que los requisitos para ser candidato a vocal del Consejo Directivo del ISSFA impugnados por los accionantes no contravienen los derechos a la igualdad y no discriminación y a elegir y ser elegido.

1. Antecedentes procesales

1. El 14 de septiembre de 2021, Ángel Alfonso Fernández Pallo presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra del Reglamento de Elecciones y Designación de Vocales Representantes del Personal de Tropa y Oficiales en Servicio Pasivo al Consejo Directivo del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas ("**Reglamento**"), emitido por el Consejo Directivo del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas ("**ISSFA**") el 11 de marzo de 2021, publicado en el Registro Oficial Segundo Suplemento No. 492 de 12 de julio de 2021 y reformado el 24 de agosto de 2021 (causa número **79-21-IN**). Por sorteo electrónico, su sustanciación correspondió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.

2. El 14 de septiembre de 2021, Carlos Hernán Cuaical Farinango presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra del Reglamento (causa número **80-21-IN**). Por sorteo electrónico, su sustanciación correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado.

3. El 14 de septiembre de 2021, Mesías Ricardo Chicaiza Chicaiza presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra del Reglamento (causa número **81-21-IN**). Por sorteo electrónico, su sustanciación correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

4. El 22 de septiembre de 2021, Nolberto Ignacio Sarango Estrada presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra del Reglamento (causa número **85-21-IN**).

Por sorteo electrónico, su sustanciación correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.

5. El 28 de septiembre de 2021, Segundo Pacífico Bernal Arellano presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra del Reglamento (causa número **91-21-IN**). Por sorteo electrónico, su sustanciación correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.

6. El 05 de noviembre de 2021, el Tercer Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite las acciones **80-21-IN**, **85-21-IN** y **91-21-IN**[1] y negó el pedido de suspensión provisional de la norma impugnada.[2]

7. El 19 de noviembre de 2021, el Segundo Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción **79-21-IN**, negó el pedido de suspensión provisional de la norma y resolvió que el caso se acumule a la causa 80-21-IN, por tener identidad de objeto y acción.[3]

8. El 19 de noviembre de 2021, el Primer Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción **81-21-IN**, negó el pedido de suspensión provisional de la norma y resolvió que el caso se acumule a la causa 80-21-IN, por tener identidad de objeto y acción.[4]

9. En sesión de 16 de mayo de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la solicitud de acumulación de la causa 80-21-IN y acumulados a la causa 85-21-IN y acumulado, solicitada por el juez constitucional Alí Lozada Prado mediante memorando CC-JAL-2024-106 de 10 de mayo de 2024.[5]

---

[1] Respecto de la causa 91-21-IN, se dispuso su acumulación al caso 85-21-IN por tener identidad de objeto y acción.
[2] Además, la Sala de Admisión corrió traslado con los autos de admisión al Consejo Directivo del ISSFA, al director general del ISSFA y a la Procuraduría General del Estado ("**PGE**") a fin de que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad del reglamento impugnado; requirió al Consejo Directivo del ISSFA y al director del ISSFA remitir los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada; y, dispuso poner en conocimiento del público la existencia de los procesos.
[3] Además, la Sala de Admisión corrió traslado con el auto al Ministerio de Defensa Nacional, al Consejo Directivo del ISSFA, al director del ISSFA, a la Presidencia de la República, al presidente de la Asamblea Nacional y a la PGE a fin de que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad del reglamento impugnado y dispuso poner en conocimiento del público la existencia del proceso.
[4] Además, la Sala de Admisión corrió traslado con el auto al Consejo Directivo del ISSFA a fin de que intervenga defendiendo o impugnando la constitucionalidad del reglamento impugnado; requirió al director ejecutivo del Consejo Directivo del ISSFA remitir los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada; dispuso poner en conocimiento del público y de la Presidencia de la República, del presidente de la Asamblea Nacional y la PGE sobre la existencia del proceso.
[5] CCE, expediente constitucional del caso 80-21-IN, fojas 114 y vta.

10. El 13 de junio de 2024, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa 85-21-IN y acumulados y dispuso notificar con el contenido del auto al director general del ISSFA, al Consejo Directivo del ISSFA y a la PGE a fin de que remitan un informe actualizado respecto de la vigencia del Reglamento. Adicionalmente, el 19 de junio de 2024, solicitó un informe a la Superintendencia de Bancos respecto de las alegaciones contenidas en las demandas presentadas.

11. Dentro de la causa 80-21-IN, se presentaron escritos de *amicus curiae* por parte de Gabriel Ángel Martínez Robalino, Sucre Agustín Calderón Cobeña, Luis Enrique Gavilánes Martínez, Carlos Alberto Paredes Leyton, Claudio Pompeyo Bravo Jurado, Aland Javier Molestina Malta, Carlos Gerardo Escalante Miño y Wilfrido Genaro Morales Garcés, en calidad de pensionistas del ISSFA.

2. Competencia

12. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436 numeral 2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literal d) y 191 numeral 2 literal a) de la LOGJCC.

3. Normas impugnadas

13. Las demandas de acción pública de inconstitucionalidad se presentaron en contra del "contenido íntegro" del Reglamento. Por su extensión no resulta conveniente transcribir la totalidad de sus disposiciones, mismas que se encuentran publicadas en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 492 de 12 de julio de 2021.[6]

14. Sin perjuicio de lo anterior, los accionantes hicieron mención expresa de las siguientes disposiciones del Reglamento:

> **Art. 1.- Finalidad.-** Establecer las normas y procedimientos generales a las disposiciones establecidas en la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, en lo referente a la calificación, elección y designación de los Vocales del Consejo Directivo, de manera específica a los representantes del personal de oficiales y tropa en servicio pasivo, quienes servirán a la institución dentro del máximo organismo de gobierno institucional.
>
> **Art. 2.- Alcance.-** Regular el proceso de calificación de candidatos, elección, nombramiento o designación de los vocales representantes de los señores oficiales y personal de tropa en servicio pasivo al Consejo Directivo del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, quienes provendrán de las organizaciones sociales legalmente

[6] CCE, sentencias 2-21-IA/23, 02 de agosto de 2023, párr. 6; 50-19-IN/24, 08 de febrero de 2024, párr. 12; y, 59-19-IN/24, 11 de julio de 2024, párr. 13.

constituidas de militares en servicio pasivo que oficialicen a sus representantes o candidatos a ocupar las vocalías del Consejo Directivo del ISSFA, en base a lo que establece el artículo 6 de la Ley de Seguridad Social de Fuerzas Armadas.

Art. 14.- Para ser considerado como candidato a Vocal del Consejo Directivo del ISSFA se deberá cumplir con los siguientes requisitos: […] c. Acreditar título de tercer nivel registrado en la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación en carreras relacionadas a la seguridad social, como es el caso de administración de empresas, administración pública, finanzas, economía, auditoría, derecho, matemáticas, estudios actuariales;

Art. 24.- Como parte del proceso previo, el Tribunal Electoral deberá considerar los siguientes aspectos al momento de calificar a las listas presentadas:

a. Cada Asociación, Federación y Confederación calificará previamente a los potenciales candidatos al Pleno de Representantes Electores quienes a más de cumplir los requisitos y no caer en las causales de inhabilidad establecidos en el presente Reglamento, confirmarán las siguientes condiciones:

a.1 Pertenecer en calidad de socio activo a una Asociación, Federación o Confederación de militares en servicio pasivo, la cual se encuentre registrada ante autoridad competente, con su personería jurídica legalmente reconocida, la misma que tendrá una directiva debidamente posesionada.

b. Verificar la realización del procedimiento previo de elección de candidatos por cada una de las Asociaciones, Federaciones, Confederaciones, particularmente lo relativo a contar con un apoyo mínimo del 2% del padrón electoral a nivel nacional, lo cual será validado por el Consejo Nacional Electoral, y los listados serán remitidos al ISSFA con la siguiente documentación habilitante:

b.1 Copia Certificada, actualizada del reconocimiento legal, aprobación y registro de directiva de la Asociación, Federaciones y Confederaciones, del Ministerio de Inclusión Económica y Social.

b.2 Copia Certificada del Acta de Asamblea General en la cual fue elegido. […]

b.6 Declaración juramentada presentada por parte del candidato en donde se indique que el mismo se presenta al proceso de elecciones al cumplir con todos los requisitos y no estar incurso en ninguna inhabilidad, establecidos en el presente Reglamento.

Art. 51.- Los candidatos elegidos serán posesionados por el Consejo Directivo del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, previa suscripción del acuerdo de confidencialidad y buen uso de la información; lo cual será notificado a la Superintendencia de Bancos.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA.- La aprobación del presente Reglamento deroga todos los instrumentos relacionados a la calificación, elección y nombramiento de

Vocales Representantes de los Militares en Servicio Pasivo ante el Consejo Directivo del ISSFA.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos de los accionantes[7]

15. Los accionantes sostienen que el Reglamento contraviene los artículos 11 numeral 4 (prohibición de restringir el contenido de los derechos y las garantías constitucionales) y numeral 7 (derechos derivados de la dignidad de las personas); 40 (confidencialidad de los datos de carácter personal que se encuentren en los archivos de las instituciones del Ecuador en el exterior); 61 numerales 1 y 2 (derechos de participación); 66 numeral 4 (igualdad y no discriminación); 75 (tutela judicial efectiva); 76 numeral 1 (debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes), numeral 4 (debido proceso en la garantía de invalidez e ineficacia de las pruebas obtenidas con violación a la Constitución y a la ley), numeral 7 (derecho a la defensa); 82 (seguridad jurídica); 117 (prohibición de realizar reformas legales en materia electoral durante el año anterior a la celebración de elecciones); 147 numeral 13 (facultad del presidente de la República de expedir reglamentos para la aplicación de leyes); 362 (confidencialidad de la información de los pacientes); y, 425 (jerarquía normativa).

16. Explican que el ISSFA cuenta con un Consejo Directivo que está conformado por el ministro de Defensa Nacional (quien lo preside), el jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, el comandante de la Fuerza Terrestre, el comandante de la Fuerza Naval, el comandante de la Fuerza Aérea, un oficial en servicio pasivo y dos representantes del personal de tropa en servicio pasivo.

17. Alegan que, para la designación de los tres representantes en servicio pasivo, se realizaban "elecciones libres y voluntarias a nivel nacional, en las que participaba todo el personal militar en servicio pasivo", en cumplimiento del Reglamento General a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, esas disposiciones habrían sido derogadas con la expedición del Reglamento impugnado, mismo que sería discriminatorio dado que "únicamente ciertos grupos puedan (sic) participar violando el derecho constitucional de elegir y ser elegido". Asimismo, aducen que "limita la pluralidad política violentando así el derecho de igualdad y no discriminación y la participación política lo cual significa una regresión de los derechos constitucionales".

18. Señalan que el Reglamento General a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas contiene el procedimiento para la designación de los vocales del Consejo

[7] Toda vez que los cargos planteados por los accionantes guardan identidad, en esta sección se sintetizará lo argumentado en las demandas presentadas de forma conjunta.

Directivo representantes de los militares en servicio pasivo y "permit[e] a todos los pensionistas el derecho de elegir y ser elegidos", mismo que fue expedido en virtud de la facultad del artículo 147 numeral 13 de la Constitución.[8] No obstante, al haber sido derogadas las normas relacionadas a la calificación, elección y nombramiento de vocales representantes de los militares en servicio pasivo, "existe contradicción entre dos normas de distinto valor jerárquico, por lo que la norma superior prima sobre la inferior".

19. Agregan que en el Reglamento impugnado "no se debe incluir la CONFIDENCIALIDAD por el buen uso de la información". Señalan que la confidencialidad consta en los artículos 40 y 362 de la Constitución,[9] "únicamente para mantener la confidencialidad de los datos de carácter personal que se encuentren en los archivos de las instituciones del Ecuador en el exterior y la información de los pacientes".

20. Aducen que el Reglamento transgrede el artículo 117 de la Constitución y el artículo 6 del Código de la Democracia, que prohíben "realizar reformas legales en materia electoral que entren en vigencia durante el año anterior a la celebración de elecciones que va a normar", puesto que el Reglamento fue dictado el 12 de julio de 2021 (con reformas de 24 de agosto de 2021) y se convocó a elecciones para el 07 de noviembre de 2021.

21. Mencionan que "[l]a existencia de normas que restringen derechos de los pensionistas del ISSFA, vulnera el derecho a la seguridad jurídica, concebida en una de sus dimensiones como la confianza legítima en el Estado y las instituciones, que incluye un ámbito de certeza para que no se cometan abusos y arbitrariedades".

22. Por lo expuesto, solicitan que se declare la inconstitucionalidad del Reglamento, "[s]e ordene la suspensión inmediata del proceso electoral, y se fije nueva fecha para su reanudación", se llame la atención al Consejo Directivo del ISSFA, se ofrezcan disculpas públicas "a todos los pensionistas" y se ordenen medidas de reparación.

---

[8] Constitución, artículo 147 numeral 13: "Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley: […] 13. Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración".

[9] Constitución, artículo 40 numeral 5: "[…] El Estado, a través de las entidades correspondientes, desarrollará entre otras las siguientes acciones para el ejercicio de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior, cualquiera sea su condición migratoria: […] 5. Mantendrá la confidencialidad de los datos de carácter personal que se encuentren en los archivos de las instituciones del Ecuador en el exterior" y 362: "[…] Los servicios de salud serán seguros, de calidad y calidez, y garantizarán el consentimiento informado, el acceso a la información y la confidencialidad de la información de los pacientes […]".

4.2. Argumentos de la parte accionada

4.2.1. Argumentos del ISSFA

23. El ministro de Defensa Nacional y presidente del Consejo Directivo del ISSFA y el director general encargado y representante legal del ISSFA manifiestan, sobre el derecho a la igualdad, que "no todo trato diferente es inconstitucional" ni vulnera el derecho a la igualdad. Al respecto, explican que el trato diferenciado se encuentra justificado "por su aplicación en el sistema de seguridad social general y porque garantiza la participación y representación en condiciones similares". A continuación, realizan un test de igualdad.[10]

24. Señalan que, en la elaboración del Reglamento, se consideró el artículo 113 de la Constitución[11] y la Codificación de Normas de la Superintendencia de Bancos y el IESS para garantizar que los representantes del personal en servicio pasivo del Consejo Directivo participen en igualdad de condiciones con requisitos mínimos de formación y experiencia a fin de que puedan resolver "temas complejos […] en protección del derecho a la seguridad social militar" y cumplir las "competencias específicas de dirección superior, vigilancia y control administrativo y financiero del ISSFA".

25. Sobre los derechos de participación, afirman que no son absolutos y, para el caso de los representantes de servicio pasivo del Consejo Directivo, están regulados en el Reglamento General a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas. Adicionalmente, indican que existen 74 asociaciones, centros, clubes, federaciones y confederaciones que han sido conformadas y regularizadas y que, por lo tanto, están habilitadas para participar en el proceso electoral.

26. En cuanto a los requisitos personales de los candidatos, estiman que permiten "participar en igualdad de condiciones, con fines de representación, restringiendo

[10] En el test de igualdad señalan: "i) el fin constitucionalmente válido es otorgar igualdad de condiciones para participar en elecciones democráticas y universales para integrar el Consejo Directivo, a través del establecimiento de requisitos mínimos, los cuales se aplican en el sistema general de seguridad social, […]; ii) la idoneidad […] de conformidad con la complejidad de los temas a ser tratados en el Consejo Directivo y la necesidad de adoptar resoluciones que se sustentan en los principios del derecho a la seguridad social, como criterios rectores; iii) la necesidad, […] se requiere una autoridad que cumpla con perfiles técnicos, […] garantiza que las políticas y decisiones, sean adoptadas en resguardo del grupo poblacional al que se protege, pues el Consejo Directivo del ISSFA, emite políticas, normas internas, aprueba balances, estudios actuariales, presupuestos e inversiones y verifica el adecuado financiamiento de las prestaciones; […]; iv) la proporcionalidad estricta, […]; corresponde comparar la posibilidad de participar de todos los pensionistas, […] frente a la participación de pensionistas agrupados en asociaciones debidamente reconocidas, que cumplan requisitos mínimos de formación personal como contar con título de tercer nivel, que no tengan inhabilidades que luego los excluyan de Consejo Directivo, lo cual determinaría que la representación de los pensionistas no sea efectiva y no se materialice en las decisiones del Consejo […]".

[11] El artículo se refiere a quiénes no pueden ser candidatos de elección popular.

intereses particulares o personales". Además, señalan que estos requisitos los exige la Superintendencia de Bancos, como organismo de control de las entidades de seguridad social. Concluyen señalando que la existencia de requisitos e inhabilidades para ser candidatos, o para calificar listas no es incompatible con la existencia de elecciones democráticas y universales y buscan asegurar la representación del personal en servicio pasivo dentro del Consejo Directivo.

27. En cuanto a la confidencialidad, alegan que la alusión a los artículos 40 y 362 de la Constitución por parte de los accionantes, resulta "impertinente y no se vincula de ninguna manera a la norma materia de esta controversia". Sin perjuicio de aquello, añaden que "la obligación de buen uso y confidencialidad de información, responde a los deberes de los 'dignatarios por elección popular' regulados en la Ley Orgánica de Servicio Público" y busca

> proteger la información que los Vocales conocen y podrían conocer por sus funciones, conforme las otras normas que la regulan se someten a reserva o confidencialidad, considerando los temas sensibles y delicados que son sometidos a conocimiento y resolución del Consejo Directivo del ISSFA, que garantizan la obligación de su custodia y protección como entidad pública, particularmente en resguardo de la protección de datos establecida en el artículo 66.19 de la Norma Suprema.

28. En lo relativo a la prohibición de realizar reformas legales el año anterior a las elecciones, manifiestan que la norma constitucional "se refiere a cargos de elección popular, tal como lo señala el artículo 113 de la Constitución". Además, el artículo 117 de la Constitución "se refiere a prohibición de reforma 'legal'". Por lo que, el Reglamento no contraría dicha norma y "obedece a la necesidad de establecer normas básicas para realizar el proceso de elecciones interno, que permita contar con vocales representantes del servicio pasivo en el seno de su Consejo Directivo".

29. Señalan que no existe vulneración a la seguridad jurídica dado que "la norma cumple los parámetros de ser previa, clara, pública y aplicada por autoridad competente; lo cual determina desestimar los argumentos expuestos por el accionante al no corresponder a la realidad institucional". Agrega, sobre la presunta vulneración de los artículos 11 numerales 4 y 7, 75 y 76 numeral 1 de la Constitución, que "constituyen aseveraciones que no cuentan con la carga argumentativa ni los soportes respectivos" y el Reglamento no es regresivo ni desconoce ningún derecho.

30. Sostienen que el presidente de la República dictó el Reglamento General a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas sin que se haya menoscabado su facultad reglamentaria. Alegan que dicha normativa regula la designación de los representantes del servicio pasivo mediante elecciones democráticas y universales, por listas, así como "la creación de un Tribunal Electoral interno, su conformación, con facultades

expresas para calificar listas de acuerdo con 'las disposiciones pertinentes'". Asimismo, mencionan que el Reglamento impugnado no derogó o reformó el Reglamento General a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y solo dejó sin efecto "instrumentos", entendidos como actos administrativos que fueron aplicados en 2017 y 2019. Finalmente, consideran que el Reglamento se dictó con apego a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, por lo que, no existe vulneración de los artículos 147 numeral 13 y 425 de la Constitución.[12]

31. Aducen que la norma impugnada cumplió el procedimiento establecido en el Reglamento para el Funcionamiento del Consejo Directivo del ISSFA, esto es, que "ha sido expedido por el Consejo Directivo en uso de sus atribuciones normativas [conforme al artículo 7 de la Ley de Seguridad de las Fuerzas Armadas], discutido y resuelto en dos sesiones tanto para la expedición de actos normativos como de sus reformas".

32. Agregan que, si bien se pretende la declaratoria de inconstitucionalidad del contenido íntegro del Reglamento, únicamente se hace referencia a seis de sus artículos, "sin desarrollar los argumentos relativos a la presunta vulneración, pero expresamente reconocen que ha sido emitido por el Consejo Directivo en uso de sus atribuciones normativas, al no haber expuesto dichas observaciones la acción de inconstitucionalidad debe ser desechada".

33. Solicitan que se rechacen las demandas de acción pública de inconstitucionalidad.

34. En escrito de 25 de junio de 2024, el director general y representante legal del ISSFA informó que el Reglamento "emitido el 11 de marzo de 2021, ya no está vigente, en virtud de que el mismo fue reformado integralmente y se procedió a su codificación por parte del Consejo Directivo del Issfa (sic) mediante Resolución N.º 23-08.4 de fecha 30 de mayo de 2023, publicada en el Registro Oficial No. 338 de 23 de junio de 2023".

4.2.2. Argumentos de la Superintendencia de Bancos

[12] Constitución, artículo 425: "El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos. En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior. La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados".

35. El 25 de junio de 2024, la intendente nacional de control del sistema de seguridad social de la Superintendencia de Bancos manifestó:

> este organismo de control, únicamente registra la designación de los vocales al Consejo Directivo del ISSFA, mas no realiza una calificación de idoneidad de los candidatos. […] El Consejo Directivo del ISSFA, […] es el organismo competente para adoptar las acciones y medidas que correspondan respecto del cumplimiento y observancia de la ley del ISSFA y de su reglamentación, la cual incluye el funcionamiento del Consejo Directivo.

5. Cuestión previa

36. Previo a analizar los cargos que controvierten la constitucionalidad del Reglamento, es necesario determinar si el mismo sigue vigente y, en caso de que no lo esté, si el contenido de las disposiciones impugnadas se encuentra reproducido en otro texto normativo que actualmente se encuentre vigente o si las disposiciones derogadas surten efectos ultractivos.[13]

37. Al respecto, conforme alegó el director general y representante legal del ISSFA, esta Corte constata que el Reglamento publicado en el Registro Oficial 492 de 12 de julio de 2021 fue reformado por el Reglamento de Elecciones y Designación de Vocales Representantes del Personal de Tropa y Oficiales en Servicio Pasivo al Consejo Directivo, publicado en el Registro Oficial 338 de 23 de junio de 2023.[14]

38. No obstante, de una comparación del contenido de ambos instrumentos, se constata que las disposiciones que han sido expresamente referidas por los accionantes en sus demandas[15] constan, aunque no de forma idéntica, en el reglamento actualmente vigente, como se puede advertir del siguiente cuadro comparativo:

---

[13] LOGJCC, artículo 76 numerales 8 y 9: "El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios: […] 8. Control constitucional de normas derogadas.- Cuando normas derogadas tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la Constitución, se podrá demandar y declarar su inconstitucionalidad. 9. Configuración de la unidad normativa.- Se presume la existencia de unidad normativa en los siguientes casos: a) Cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados; b) Cuando no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial; y, c) Cuando la norma impugnada es consecuencia o causa directa de otras normas no impugnadas".

[14] Su disposición derogatoria única establece: "La aprobación de la **presente reforma integral del Reglamento** deroga todos los instrumentos relacionados a la calificación, elección, registro y posesión de los vocales representantes del servicio pasivo de tropa y oficiales al Consejo Directivo del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas" (énfasis añadido).

[15] A pesar de que los accionantes reclaman la inconstitucionalidad del "contenido íntegro" del Reglamento, en la presente sección se hará especial referencia a los artículos 1; 2; 14 literal c); 24 literales a), a.1), b),

Tabla 1

Reglamento impugnado publicado en el Registro Oficial Segundo Suplemento 492 de 12 de julio de 2021 con reformas de 24 de agosto de 2021	Reglamento reformado vigente en el Registro Oficial 338 de 23 de junio de 2023
Art. 1.- Finalidad.- Establecer las normas y procedimientos generales a las disposiciones establecidas en la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, en lo referente a la calificación, elección y designación de los Vocales del Consejo Directivo, de manera específica a los representantes del personal de oficiales y tropa en servicio pasivo, quienes servirán a la institución dentro del máximo organismo de gobierno institucional.	Artículo 1.- Objeto.- Establecer **con base a** las normas y procedimientos generales de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas **y su Reglamento General, el proceso electoral que comprende las fases de** calificación, elección, **impugnación, registro y posesión** de los vocales **representantes del servicio pasivo de tropa y oficiales al Consejo Directivo del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas**.
Art. 2.- Alcance.- **Regular el proceso de calificación de candidatos, elección, nombramiento o** designación de los vocales representantes de los señores oficiales y personal de tropa en servicio pasivo al Consejo Directivo del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, quienes provendrán de las organizaciones sociales legalmente constituidas de militares en servicio pasivo que oficialicen a sus representantes o candidatos a ocupar las vocalías del Consejo Directivo del ISSFA, **en base a lo que establece el artículo 6 de** la Ley de Seguridad Social de Fuerzas Armadas.	Artículo 2.- Ámbito.- **Este Reglamento comprende las fases del proceso electoral para la** designación de los vocales representantes del servicio pasivo de tropa y oficiales al Consejo Directivo del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, quienes provendrán de las organizaciones sociales legalmente constituidas de militares en servicio pasivo que oficialicen a sus representantes o candidatos a ocupar las vocalías del Consejo Directivo del ISSFA, de conformidad a lo que establece la Ley de Seguridad Social de Fuerzas Armadas.
Art. 14.- Para ser considerado como candidato a Vocal del Consejo Directivo del ISSFA se deberá cumplir con los siguientes requisitos: […] c. Acreditar título de tercer nivel registrado en la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación en carreras relacionadas a la seguridad social, **como es el caso de administración de empresas, administración pública, finanzas, economía, auditoría, derecho, matemáticas, estudios actuariales**;	Artículo 13.- Para ser candidato a vocal del Consejo Directivo del ISSFA, se deberá cumplir con los siguientes requisitos: […] c. Acreditar título de tercer nivel registrado en la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, en carreras relacionadas a la seguridad social;
Art. 24.- **Como parte del proceso previo,** el Tribunal Electoral deberá considerar los siguientes aspectos al momento de calificar a las listas presentadas:	Artículo 23.- El Tribunal Electoral deberá considerar los siguientes aspectos al momento de calificar a las listas presentadas:

b.1) y b.6); 51; y, la disposición derogatoria, toda vez que son los artículos que han sido individualizados por los accionantes en sus demandas.

a. Cada Asociación, Federación y Confederación calificará previamente a los potenciales candidatos **al Pleno** de Representantes Electores quienes a más de cumplir los requisitos y no **caer** en las causales de inhabilidad establecidos en el presente Reglamento, confirmarán las siguientes condiciones: **a.1.** Pertenecer en calidad de socio activo a una Asociación, Federación o Confederación de militares en servicio pasivo, la cual se encuentre registrada ante autoridad competente, con su personería jurídica legalmente reconocida, **la misma que tendrá** una directiva debidamente posesionada. **b.** Verificar la realización del procedimiento previo de elección de candidatos por cada una de las Asociaciones, Federaciones, Confederaciones, particularmente lo relativo a contar con un apoyo mínimo del 2% del padrón electoral a nivel nacional, lo cual será validado por el Consejo Nacional Electoral, y los listados serán remitidos al ISSFA con la siguiente documentación habilitante: **b.1.** Copia Certificada, actualizada del reconocimiento legal, aprobación y registro de directiva de la Asociación, Federacion**es y** Confederacion**es, del Ministerio de Inclusión Económica y Social.** **b.2.** Copia Certificada del Acta de Asamblea General en la cual fue elegido. […] **b.6.** Declaración juramentada presentada por parte del candidato en donde se indique que el mismo se presenta al proceso de elecciones al cumplir con todos los requisitos	**1.** Cada asociación, federación y confederación calificará previamente a los potenciales candidatos Representantes Electores quienes a más de cumplir los requisitos y no **incurrir** en las causales de inhabilidad establecidos en el presente Reglamento, confirmarán las siguientes condiciones: […] **a.** Pertenecer en calidad de socio activo a una asociación, federación o confederación de militares en servicio pasivo, la cual se encuentre registrada ante autoridad competente, con personería jurídica legalmente reconocida y con una directiva debidamente posesionada. **2.** Verificar la realización del procedimiento previo de elección de candidatos por cada una de las asociaciones, federaciones, confederaciones, particularmente lo relativo a contar con un apoyo mínimo del 2% del padrón electoral a nivel nacional, lo cual será validado por el Consejo Nacional Electoral, y los listados serán remitidos al ISSFA con la siguiente documentación habilitante: **a.** Copia certificada, actualizada del reconocimiento legal, aprobación y registro de la directiva de la asociación, federación o confederación ante el organismo competente. **b.** Copia certificada del acta de Asamblea General **de la organización** en la cual fueron elegidos **en el proceso electoral primario**. […] **f.** Declaración juramentada presentada por parte del candidato en donde se indique que el mismo se presenta al proceso de elecciones cumpliendo con todos los requisitos y no estar incurso en ninguna inhabilidad, establecidos en el presente Reglamento.

y no estar incurso en ninguna inhabilidad, establecidos en el presente Reglamento.	
Art. 51.- Los candidatos elegidos serán posesionados por el Consejo Directivo del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, previa suscripción del acuerdo de confidencialidad y buen uso de la información; lo cual será notificado a la Superintendencia de Bancos.	Artículo 50.- Los **integrantes de lista electa que hayan obtenido su registro en la Superintendencia de Bancos** serán posesionados por el Consejo Directivo del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, previa suscripción del acuerdo de confidencialidad y buen uso de la información; lo cual, será notificado **al organismo de control**.
DISPOSICIÓN DEROGATORIA.- La aprobación del presente Reglamento deroga todos los instrumentos relacionados a la calificación, elección y nombramiento de Vocales Representantes de los Militares en Servicio Pasivo ante el Consejo Directivo del ISSFA.	DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA.- La aprobación **de la presente reforma integral** del Reglamento deroga todos los instrumentos relacionados a la calificación, elección, **registro y posesión** de los vocales representantes **del servicio pasivo de tropa y oficiales al Consejo Directivo del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas**.

39. De lo anterior, se evidencia que, en las reformas al Reglamento de 2023, salvo por algunas modificaciones menores, subsiste el contenido de los artículos originalmente impugnados. Por lo que, procede realizar el análisis de los argumentos planteados por los accionantes.

40. Ahora, en el párrafo 20 *ut supra*, los accionantes alegan la inconstitucionalidad del Reglamento por haber sido emitido en contravención de la prohibición constitucional de realizar reformas legales que entren en vigencia durante el año anterior a la celebración de las elecciones que va a normar, puesto que el Reglamento fue publicado en el Registro Oficial del 12 de julio de 2021 (con reformas del 24 de agosto de 2021) y se convocó a elecciones para el 07 de noviembre de 2021.

41. Toda vez que se cuestiona la oportunidad de las reformas de 2021, dada la reforma integral del Reglamento de 2023 y el acaecimiento de las elecciones cuestionadas, esta Corte Constitucional advierte que resultaría infructuoso pronunciarse, a día de hoy, sobre el cargo planteado. De ahí que, el momento en que se realizaron las reformas de 2021 no tiene incidencia jurídica ni fáctica actualmente ni puede provocar efectos ultractivos. Por lo tanto, esta Magistratura no emitirá un pronunciamiento sobre el mentado cargo.[16]

[16] A lo largo de la presente sentencia, se continuará utilizando la abreviatura "Reglamento" para hacer referencia la norma impugnada.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

42. Previo a analizar las alegaciones planteadas por los accionantes en sus demandas de inconstitucionalidad, es preciso señalar que el artículo 79 numeral 5 literal b) de la LOGJCC determina que en las acciones públicas de inconstitucionalidad los accionantes están compelidos a cumplir con cierta carga argumentativa. Esto, en tanto dispone que las demandas de inconstitucionalidad deben contener "argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa", pues debe existir un fundamento mínimo a partir del cual sea posible cuestionar la presunción de constitucionalidad de la que gozan las normas impugnadas (artículo 76.2 LOGJCC).[17]

43. En primer lugar, de las demandas presentadas se evidencia que los accionantes reclaman la inconstitucionalidad del "contenido íntegro" del Reglamento con fundamento en la presunta contravención del artículo 117 de la Constitución que fue descartada previamente. Además, citan los artículos 1, 2, 13 literal c), 23 numerales 1 literal a) y 2 literales a), b) y f), 50 y disposición derogatoria única del Reglamento. De modo que, el planteamiento de los problemas jurídicos y su resolución se efectuarán en función de las disposiciones sobre las que se hayan planteado argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes de incompatibilidades con el texto constitucional.

44. Sobre la base de lo anterior, en el párrafo 17 *ut supra*, los accionantes alegan que únicamente ciertos grupos pueden participar en el proceso de elección de vocales del Consejo Directivo del ISSFA, en contravención de los derechos a elegir y ser elegido y a la igualdad y no discriminación, lo cual guarda relación con los artículos 13 literal c) y 23 numerales 1 literal a) y 2 literales a), b) y f) del Reglamento que fueron citados por los accionantes y que establecen requisitos para ser candidato a las vocalías en cuestión. A partir de lo anterior, se plantean los siguientes problemas jurídicos:

¿Los artículos 13 literal c) y 23 numerales 1 literal a) y 2 literales a), b) y f) del Reglamento son inconstitucionales porque habrían sido emitidos en contravención del derecho a la igualdad al exigir requisitos de formación académica, asociación y legitimación democrática a los candidatos a representantes del personal en servicio pasivo del Consejo Directivo del ISSFA?

¿Los artículos 13 literal c) y 23 numerales 1 literal a) y 2 literales a), b) y f) del Reglamento son inconstitucionales porque habrían sido emitidos en

[17] CCE, sentencia 36-18-IN/24, 08 de febrero de 2024, párr. 69 y sentencia 9-14-IN/22, 02 de noviembre de 2022, párr. 21.

contravención del derecho a elegir y ser elegido al exigir requisitos de formación académica, asociación y legitimación democrática a los candidatos a representantes del personal en servicio pasivo del Consejo Directivo del ISSFA?

45. Por otra parte, en el párrafo 18 *ut supra* los accionantes refieren que existe contradicción entre normas infraconstitucionales de distinto nivel jerárquico. Sin embargo, no le corresponde a este Organismo pronunciarse respecto de presuntas incompatibilidades entre normas infraconstitucionales, pues aquello desnaturalizaría la competencia de esta Corte. De modo que no se planteará un problema jurídico al respecto.

46. En el párrafo 21 *ut supra*, los accionantes establecen que "[l]a existencia de normas que restringen derechos de los pensionistas del ISSFA, vulnera el derecho a la seguridad jurídica". En el párrafo 19 *ut supra* señalan que no se debería incluir una norma sobre la confidencialidad de la información en el Reglamento, esto es, lo establecido en el artículo 50 del Reglamento. Asimismo, no presentan argumentación sobre la presunta incompatibilidad del Reglamento con los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en las garantías del cumplimiento de normas y derechos de las partes, invalidez e ineficacia de las pruebas obtenidas con violación a la Constitución y a la ley, y defensa; ni alegaciones respecto de los artículos 1 y 2 del Reglamento, que fueron citados en las demandas presentadas.

47. Esta Corte reitera que es carga de la parte accionante argumentar la inconstitucionalidad demandada de forma clara, cierta, específica y pertinente, de conformidad con el artículo 79 numeral 5 literal b) de la LOGJCC. En este caso, al no existir un mínimo argumentativo a partir del cual sea posible cuestionar la presunción de constitucionalidad del Reglamento, esta Corte se abstiene de formular problemas jurídicos relativos a las alegaciones mencionadas en el párrafo previo.

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1. Primer problema jurídico: ¿Los artículos 13 literal c) y 23 numerales 1 literal a) y 2 literales a), b) y f) del Reglamento son inconstitucionales porque habrían sido emitidos en contravención del derecho a la igualdad al exigir requisitos de formación académica, asociación y legitimación democrática a los candidatos a representantes del personal en servicio pasivo del Consejo Directivo del ISSFA?

48. La Constitución, en su artículo 11 numeral 2, reconoce como principio para la aplicación de los derechos a la igualdad y no discriminación en los siguientes términos: "Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y

oportunidades". Adicionalmente, el artículo 66 numeral 4 de la Constitución consagra a la igualdad formal, material y no discriminación como un derecho de libertad.

49. En su *dimensión formal*, la igualdad implica la presunción de que todos los sujetos que se encuentran en la misma situación recibirán un trato idéntico.[18] En su *dimensión material*, significa que los sujetos que se encuentran en condiciones diferentes, requieren un trato diferenciado para equiparar el goce y ejercicio de sus derechos.[19]

50. Ahora, como el resto de derechos, el derecho a la igualdad no es absoluto y, por tanto, no todo trato diferenciado es inconstitucional. De modo que, un órgano con facultad normativa puede establecer diferencias entre sujetos, siempre que la medida esté debidamente justificada y sea razonable.[20]

51. En el presente caso, los accionantes alegan que el Reglamento sería discriminatorio dado que "únicamente ciertos grupos puedan (sic) participar" en las elecciones para representantes del servicio pasivo. Adicionalmente, citan los artículos 13 literal c) y 23 numerales 1 literal a) y 2 literales a), b) y f) del Reglamento que contemplan requisitos para ser candidato a vocal del Consejo Directivo del ISSFA y para la calificación de las listas en las que se presentarán los candidatos.

52. El artículo 13 literal c) del Reglamento exige que, para ser candidato, se debe acreditar título de tercer nivel registrado en la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación ("**SENESCYT**"), en carreras relacionadas a la seguridad social.[21] El artículo 23 numerales 1 literal a) y 2 literales a), b) y f) dispone que, para la calificación de las listas presentadas, el Tribunal Electoral deberá considerar que:

52.1. Cada asociación, federación o confederación haya calificado a sus potenciales candidatos y confirme que sean socios activos de la misma. Además, la organización debe estar registrada ante autoridad competente, tener personería jurídica y una directiva debidamente posesionada.

---

[18] CCE, sentencia 7-11-IA/19, 28 de octubre de 2019, párr. 18.
[19] CCE, sentencia 7-11-IA/19, 28 de octubre de 2019, párr. 19.
[20] CCE, sentencia 14-21-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 26.
[21] Este requisito también está previsto en el artículo 6 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas: "El Consejo Directivo está integrado por los siguientes vocales: a) El Ministro de Defensa Nacional o su delegado, quien lo presidirá y tendrá voto dirimente; b) El Jefe del Comando Conjunto o su delegado; c) Los Comandantes Generales de Fuerza o sus delegados; d) Dos representantes por el personal de tropa en servicio pasivo; y, e) Un representante por los oficiales en servicio pasivo. **Los delegados deberán acreditar título de tercer nivel; además de conocimientos técnicos y experiencia en seguridad social o áreas afines.** Los vocales previstos en los literales d) y e) serán designados de conformidad con lo previsto en el Reglamento de esta Ley" (énfasis añadido).

52.2. Se haya realizado un proceso previo de elección de candidatos por cada asociación, federación o confederación y se haya contado con el apoyo mínimo del 2% del padrón electoral a nivel nacional, validado por el Consejo Nacional Electoral. Además, se debe remitir el listado de los candidatos con la siguiente documentación habilitante: **(i)** "copia certificada, actualizada del reconocimiento legal, aprobación y registro de la directiva de la asociación, federación o confederación ante el organismo competente", **(ii)** "copia certificada del acta de Asamblea General de la organización en la cual fueron elegidos en el proceso electoral primario" y **(iii)** "declaración juramentada presentada por parte del candidato en donde se indique que el mismo se presenta al proceso de elecciones cumpliendo con todos los requisitos y no estar incurso en ninguna inhabilidad, establecidos en el presente Reglamento".

53. La jurisprudencia de esta Corte ha determinado que deben concurrir tres elementos para que se configure un trato discriminatorio: **(i) la comparabilidad,** que implica que tienen que existir dos sujetos de derechos que se encuentren en condiciones iguales o semejantes; **(ii) la constatación de un trato diferenciado,** por una de las categorías que la Constitución enuncia de manera ejemplificativa en el numeral 2 del artículo 11; y **(iii) la verificación del resultado,** producto del trato diferenciado.[22] El último elemento puede consistir en una diferencia justificada que se presenta cuando promueve derechos y es objetiva y razonable, o en una diferencia discriminatoria que se da cuando su resultado es el menoscabo o anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de derechos.[23]

54. Cabe resaltar que el nivel de escrutinio respecto de un trato diferenciado debe ser mayor cuando se trata de una categoría sospechosa de discriminación o protegida en la que se presume la inconstitucionalidad del trato. En cambio, cuando la distinción no se base en una categoría sospechosa o protegida, el escrutinio sobre la presunta distinción inconstitucional es uno de mera razonabilidad.[24]

55. Comparabilidad: esta Corte identifica que los sujetos en cuestión son: **(i)** los pensionistas del ISSFA con un título de tercer nivel reconocido en la SENESCYT en carreras relacionadas a la seguridad social; que sean socios activos de una asociación, federación o confederación de militares en servicio pasivo legalmente reconocida; y,

[22] CCE, sentencias 1-18-RC/19, 28 de mayo de 2019, párr. 31 y 61-19-IN/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 32; 36-20-IN/23, 25 de octubre de 2023, párr. 57, 101-21-IN/23, 13 de diciembre de 2023, párr. 37, 69-21-IN/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 36, y 603-12-JP/19 (acumulados), , 05 de noviembre de 2019, párr. 17.
[23] CCE, sentencia 48-16-IN/21, 09 de junio de 2021, párr. 15.
[24] CCE, sentencia 14-21-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 27; 69-21-IN/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 39, 28-15-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 146, 1043-18-JP/21, , 08 de diciembre de 2021, párr. 74.

que hayan superado un proceso electoral primario, y **(ii)** los pensionistas del ISSFA que no cumplen los requisitos descritos. De lo anterior, se verifica que, aunque estos grupos no están en supuestos idénticos, existe un fundamento de comparabilidad tomando en cuenta que en ambos pueden existir pensionistas del ISSFA con la intención de acceder a un cargo de elección democrática.

56. Constatación de un trato diferenciado: se advierte que existe una distinción en los artículos 13 y 23 del Reglamento dado que los pensionistas que ostentan un título de tercer nivel debidamente registrado y cumplen los requisitos de asociación y legitimidad democrática, podrán ser candidatos para integrar el Consejo Directivo del ISSFA y quienes, siendo igualmente pensionistas, pero no cumplan los mismos requisitos, no podrán ser candidatos. Por lo que, existe un trato diferenciado entre ambos grupos.

57. Al verificar que la distinción en este caso no surge de una categoría sospechosa o protegida, sino de la acreditación de requisitos de formación, asociación y legitimación democrática, se aplicará un estándar de mera razonabilidad. Aquel consiste en la verificación de si la norma objeto de análisis persigue un fin constitucionalmente válido y existe una conexión racional entre el fin y los medios para llegar a él.[25]

58. Verificación del resultado: Tras un examen de los argumentos presentados por las partes, así como del contenido de las normas impugnadas, se verifica que tienen como objetivo promover la capacitación y formación académica "en carreras relacionadas a la seguridad social" (artículo 13 del Reglamento) y garantizar la participación y legitimación democrática de los candidatos a través de la exigencia de que integren una asociación de personal en servicio pasivo y superen un proceso de elección primaria (artículo 23 del Reglamento).

59. Respecto del requisito relativo a ostentar un título de tercer nivel, esta Corte verifica que promover la capacitación y formación académica especializada de los candidatos a representantes del Consejo Directivo del ISSFA a efectos de precautelar el manejo eficiente y sostenible del sistema de seguridad social militar es un fin legítimo previsto en los artículos 234 y 368 de la Constitución.[26]

[25] CCE, sentencia 89-21-IN/23, 25 de octubre de 2023, párr. 99.
[26] Constitución, artículo 234: "El Estado garantizará la formación y capacitación continua de las servidoras y servidores públicos a través de las escuelas, institutos, academias y programas de formación o capacitación del sector público; y la coordinación con instituciones nacionales e internacionales que operen bajo acuerdos con el Estado" y artículo 368: "El sistema de seguridad social comprenderá las entidades públicas, normas, políticas, recursos, servicios y prestaciones de seguridad social, y funcionará con base en criterios de sostenibilidad, eficiencia, celeridad y transparencia. El Estado normará, regulará y controlará las actividades relacionadas con la seguridad social".

60. A este respecto, la Corte Constitucional ha señalado que "[l]os derechos de participación son regulables y configurables […]. Se puede, por ejemplo, determinar edades, exigencia de títulos profesionales, años de experiencia y más sin que se pueda considerar que éstas afectan la igualdad, siempre que sean normas de carácter general y no establezcan diferencias discriminatorias".[27]

61. Asimismo, este Organismo ha determinado que la meritocracia y tecnificación del servicio público "no son atinentes a las dignidades de elección popular, sino a los empleos y funciones públicas que demandan de sus titulares conocimientos técnicos especializados".[28] De una revisión del artículo 7 de la Ley Orgánica de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, [29] esta Corte advierte que el Consejo Directivo del ISSFA tiene a su cargo atribuciones que guardan relación con actividades que requieren, en general, de un conocimiento técnico especializado relativo a la seguridad social.

62. Así, por ejemplo, el Consejo Directivo del ISSFA tiene las atribuciones de dictar las políticas de seguridad social militar; controlar y evaluar las actividades administrativas y económicas del ISSFA; conocer y aprobar los estados financieros y balances actuariales; expedir resoluciones para optimizar el trámite y otorgamiento de las prestaciones; dictar normas que aseguren la solvencia, eficiencia administrativa y económica del ISSFA; resolver en última instancia, las apelaciones de los asegurados; vigilar la óptima utilización de los recursos económicos del ISSFA y controlar su asignación a los respectivos seguros para el cumplimiento de sus obligaciones. De estas, se observa que sus potestades, efectivamente, requieren de ciertos conocimientos técnicos especializados propios de la seguridad social.

---

[27] CCE, dictamen 1-18-RC/19, 28 de mayo de 2019, párr. 49.
[28] CCE, dictamen 4-19-RC/19, 21 de agosto de 2019, párr. 25.
[29] Ley Orgánica de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, artículo 7: "Son deberes y atribuciones del Consejo Directivo: a) Establecer las políticas generales para alcanzar los objetivos de la Institución; b) Cumplir y hacer cumplir esta Ley y sus reglamentos; c) Dictar las políticas de Seguridad Social Militar; d) Designar o remover al Director General; e) Designar, mediante concurso de merecimientos, al Subdirector General, directores y Auditor Interno y removerlos, por causas graves debidamente comprobadas; f) Controlar y evaluar las actividades administrativas y económicas del Instituto; g) Expedir resoluciones para optimizar del trámite y otorgamiento de las prestaciones; h) Dictar normas que aseguren la solvencia, la eficiencia administrativa y económica del Instituto de conformidad con esta Ley y que deberán ser publicadas en el Registro Oficial; i) Aprobar hasta el treinta y uno de octubre de cada año el Presupuesto y planes de inversión; j) Presentar hasta el treinta y uno de julio de cada año al Ministerio de Defensa Nacional las asignaciones que, en virtud de esta Ley, le corresponde al Estado; k) Conocer y aprobar los estados financieros y balances actuariales; l) Aprobar las modificaciones presupuestarias en base a los informes presentados por el Director General; m) Integrar comisiones de trabajo; n) Resolver en última y definitiva instancia, las apelaciones de los asegurados; o) Vigilar la óptima utilización de los recursos económicos del ISSFA y controlar su asignación específica a los respectivos seguros para el cumplimiento de sus obligaciones; p) [literal derogado]; q) Proponer reformas a esta Ley y al Reglamento Orgánico Funcional; y, r) Aprobar, reformar y expedir los reglamentos internos".

63. Por lo que, aun cuando los representantes de los militares en servicio pasivo son designados a través de un proceso electoral, bajo un estándar de mera razonabilidad, la exigencia de que los candidatos cuenten con un título de tercer nivel en un ámbito relacionado a la seguridad social, al perseguir un fin constitucionalmente válido, no transgrede el derecho a la igualdad y no discriminación, dada la naturaleza técnica y especializada de sus funciones y competencias.

64. En cuanto a las exigencias de ser socio activo de una asociación de militares en servicio pasivo que esté debidamente registrada y superar un proceso de elecciones primarias para ser candidato, esta Corte identifica que se busca garantizar el ejercicio del derecho de participación de forma organizada y precautelar la legitimación democrática de quienes aspiran a ser vocales del Consejo Directivo del ISSFA. De suerte que los fines perseguidos obedecen a razones de interés general.[30] Por tanto, bajo un estándar de mera razonabilidad, los requisitos mencionados no contravienen el derecho a la igualdad y no discriminación.

65. Además, existe una conexión racional entre las finalidades y los medios para alcanzarlas dado que los requisitos exigidos en el Reglamento son conducentes a promover una formación académica especializada que responda a las particularidades del sistema de seguridad social militar y que las elecciones en cuestión se desarrollen de forma organizada y atendiendo a la legitimación democrática de los candidatos a representantes del personal militar en servicio pasivo del Consejo Directivo del ISSFA, sobre lo cual se ahondará en la sección *ut infra*.

66. De lo expuesto, se concluye que las normas impugnadas son razonables, por lo que, no suponen un trato discriminatorio.

7.2. Segundo problema jurídico: ¿Los artículos 13 literal c) y 23 numerales 1 literal a) y 2 literales a), b) y f) del Reglamento son inconstitucionales porque habrían sido emitidos en contravención del derecho a elegir y ser elegido al exigir requisitos de formación académica, asociación y legitimación democrática a los candidatos a representantes del personal en servicio pasivo del Consejo Directivo del ISSFA?

67. El numeral 1 del artículo 61 de la Constitución reconoce el derecho de las personas ecuatorianas a elegir y ser elegidos como un derecho de participación. El artículo 95 de la Constitución, al referirse a los principios de participación, establece que "se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. La participación de la

[30] CCE, sentencia 54-17-IN/22, 26 de mayo de 2022, párr. 85.

ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria".

68. En este sentido, acerca del derecho a ser elegido, este Organismo ha indicado que "consiste en la facultad que tienen los ciudadanos de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos, para lo cual podrán ser elegidos en el marco de procesos democráticos",[31] cuyo ejercicio puede ser sujeto de regulación siempre que no sea arbitrario, por ejemplo, a fin de precautelar valores como la alternancia.

69. Del análisis de las normas impugnadas, esta Corte considera que existe una limitación del derecho a elegir y ser elegido, en tanto establecen que únicamente las personas que cumplan requisitos de formación académica, asociación y legitimación democrática, pueden ser candidatos a vocales del Consejo Directivo del ISSFA. *Contrario sensu*, no podrán ser candidatos y, por lo tanto, no podrán ser electos quienes no cumplan tales requisitos. Al haber identificado la existencia de una limitación, corresponde realizar un test de proporcionalidad con el fin de determinar si aquella limitación es legítima, o si, por el contrario, constituye una restricción injustificada. A tal efecto, corresponde analizar si las normas impugnadas persiguen un fin constitucionalmente válido; y si son idóneas, necesarias y proporcionales respecto de aquel fin.[32]

70. Conforme a lo referido en los párrafos 59 y 64 *ut supra*, esta Corte verifica que las normas impugnadas persiguen un **fin constitucionalmente válido**, que es promover la capacitación o formación académica de los representantes del ISSFA para precautelar el manejo eficiente y sostenible del sistema de seguridad social militar, garantizar el ejercicio del derecho de participación de forma organizada y asegurar la legitimación democrática de los candidatos a vocales.

71. Sobre el presupuesto de **idoneidad**, esta Corte encuentra que, en cuanto al requisito de acreditar un título de tercer nivel, es plausible sostener que es adecuado para alcanzar el fin perseguido. El hecho de que un representante del Consejo Directivo del ISSFA cuente con título de tercer nivel en una carrera relacionada a la seguridad social, propicia la capacitación y formación académica y, en consecuencia, coadyuva a que los vocales del Consejo Directivo del ISSFA actúen con mayor eficacia y eficiencia en las actividades establecidas en el artículo 7 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, comparado con un representante que no tenga tal nivel de instrucción, incluso si cuenta con personal que cumpla funciones de asesoría.

[31] CCE, dictamen 7-19-RC/19, 05 de noviembre de 2019, párr. 38.
[32] CCE, sentencia 61-19-IN/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 44.

72. En relación con los requisitos de ser miembro activo de una asociación debidamente reconocida y superar un proceso electoral primario, esta Corte considera que son conducentes a garantizar el derecho de participación de forma organizada dado que cada asociación que ha cumplido los requisitos para ser reconocida legalmente podrá seleccionar candidatos que sean visibles y representen los intereses de un conglomerado de pensionistas. Asimismo, la existencia de un proceso de elecciones primarias dentro de una asociación reconocida y registrada es idónea para asegurar la defensa de intereses coherentes entre sí con candidatos con un nivel mínimo de apoyo. De modo que, la selección de un candidato que represente a una asociación de personas le otorga la legitimación democrática necesaria para entender que encarna los intereses de un número de pensionistas que se sienten representados y que están dispuestos a brindar su respaldo.

73. Por lo mismo, esta Corte verifica que los requisitos impugnados son idóneos para garantizar los fines identificados.

74. Respecto de la **necesidad** de la limitación, tal como se señaló arriba, alternativas como contar con personal de asesoría no garantizarían la capacitación de los candidatos a vocales para cumplir las actividades del Consejo Directivo del ISSFA en la misma medida que si cuentan con una mayor preparación académica vinculada al ámbito de la seguridad social. En relación con los requisitos de pertenecer a una asociación debidamente reconocida y superar un proceso de elección primaria, esta Corte estima que no existen medios menos gravosos que garanticen la participación organizada y legitimación democrática de los aspirantes a vocales del Consejo Directivo del ISSFA. De suerte que, la limitación establecida en el Reglamento para ser candidato, cumple el mentado requisito de necesidad.

75. Finalmente, en cuanto a la **proporcionalidad** de la limitación, la Corte ha indicado que este criterio implica "efectuar un análisis sobre la existencia de un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional […] para que la medida sujeta a análisis sea proporcional el beneficio alcanzado debe ser acorde al sacrificio provocado".[33] En el presente caso, aquel análisis supone verificar que la limitación del derecho a elegir y ser elegido no sea desproporcional frente al fin que se busca conseguir. Al respecto, la Corte estima que la limitación del derecho en cuestión, no implica un sacrificio desmedido frente a los fines constitucionalmente válidos de las normas impugnadas.

76. Esta Corte estima que la limitación no implica un sacrificio desmedido en tanto los pensionistas tienen la oportunidad de participar en los respectivos procesos electorales,

[33] CCE, sentencia 14-21-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 40.

cumpliendo requisitos que pretenden abonar a su formación para cumplir las funciones de vocales del Consejo Directivo y, por ende, a la calidad del nivel de dirección superior del ISSFA que maneja asuntos administrativos y financieros de tal relevancia para el sistema de seguridad social de las Fuerzas Armadas que requiere de altos niveles de eficacia y aptitud. Asimismo, los requisitos de asociación y legitimación democrática buscan promover la participación dentro de un proceso electoral en el que no se dispersen los intereses de los pensionistas y se seleccionen candidatos que efectivamente pueden representar a los electores. De modo que, los requisitos que han sido impugnados por los accionantes, no desprotegen o anulan el derecho a ser elegido y se limitan a regularlo. En tal sentido, las normas impugnadas son proporcionales respecto del derecho analizado.

77. Por lo expuesto, esta Corte estima que los artículos 13 literal c) y 23 numerales 1 literal a) y 2 literales a), b) y f) persiguen fines constitucionalmente válidos y que, si bien contienen limitaciones al derecho a elegir y ser elegido, son idóneas, necesarias y proporcionales. Es así que, no generan una restricción ilegítima del derecho a elegir y ser elegido para formar parte del Consejo Directivo del ISSFA.

78. Por lo tanto, esta Corte concluye que los requisitos del Reglamento establecidos en los artículos 13 literal c) y 23 numerales 1 literal a) y 2 literales a), b) y f) para ser candidato a representante del personal militar en servicio pasivo dentro del Consejo Directivo del ISSFA son compatibles con la Constitución.

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. **Desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad **85-21-IN y acumulados**.

2. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 01 de agosto de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

8521IN-707fa

Caso Nro. 85-21-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves ocho de agosto de dos mil veinticuatro, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Dictamen 3-24-OP/24
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 08 de agosto de 2024

CASO 3-24-OP

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

DICTAMEN 3-24-OP/24

Sobre la objeción presidencial por inconstitucionalidad al artículo 7 de la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

Resumen: La Corte Constitucional niega por improcedente la objeción presidencial al artículo 7 de la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, pues se trata de una norma que ya forma parte del ordenamiento jurídico y, por lo tanto, no es susceptible de control preventivo de constitucionalidad.

1. Antecedentes

1.1. Antecedentes procesales

1. Mediante oficio AN-PVP-2024-0029-O de 14 de marzo de 2024, la Asamblea Nacional notificó a la Presidencia de la República con el "Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social" ("**proyecto de ley**"), aprobado en segundo debate legislativo, para la sanción u objeción presidencial.

2. El presidente de la República presentó una objeción parcial por razones de inconstitucionalidad respecto a los artículos 6, 7, 8, 9 y a la disposición general primera del proyecto de ley. También propuso una objeción parcial por inconveniencia respecto de los artículos 5, 10, 11, disposición general segunda, disposición transitoria primera y disposición transitoria segunda del proyecto de ley.

3. El 26 de abril de 2024, el procurador judicial de la Asamblea Nacional solicitó a la Corte Constitucional que emita el dictamen de constitucionalidad del proyecto de ley.

4. El 16 de mayo de 2024, mediante Dictamen 1-24-OP/24,[1] la Corte Constitucional aceptó parcialmente la objeción presidencial y la declaró procedente respecto del artículo 6 en cuanto a la forma de integración del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social ("**CDIESS**"); del artículo 7 del proyecto de ley, con relación al financiamiento del proceso electoral para la elección de los integrantes del CDIESS y respecto de la elección del representante de los empleadores del CDIESS; finalmente, del artículo 8 del proyecto de ley sobre la posibilidad de control político por parte de la Asamblea Nacional a los miembros del CDIESS.

5. La Asamblea Nacional requirió aclaración del dictamen y esta se negó mediante auto de 13 de junio de 2024.

6. En sesión 934 de 13 de junio de 2024, la Asamblea Nacional aprobó el texto final del proyecto de ley y lo remitió a la Presidencia de la República para que proceda con la sanción.

7. El 18 de julio de 2024, en oficio T.281-SGJ-24-0298, el presidente de la República presentó ante la Asamblea Nacional una nueva objeción por inconstitucionalidad del artículo 7 y una objeción por inconveniencia del artículo 9 para que las remita a la Corte Constitucional.

8. La Asamblea Nacional no consideró el pedido del Ejecutivo para que se remita a la Corte Constitucional la nueva objeción, sino que, el 19 de julio de 2024, mediante oficio AN-SG-2024-0440-O, devolvió la objeción al presidente de la República por considerar que no cabía una nueva objeción tras la enmienda del texto.

9. Mediante sorteo electrónico de 19 de julio de 2024, la causa *in examine* le correspondió al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet ("**juez sustanciador**") y se signó con el número 3-24-OP.

10. A través del oficio T.281-SGJ-24-0304 de 21 de julio de 2024, el presidente de la República remitió la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco

[1] El referido dictamen se aprobó con cinco votos a favor de los jueces Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín y cuatro votos salvados de los jueces Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet y Alí Lozada Prado.

del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para su publicación en el Registro Oficial ("**Ley**").[2]

11. La Ley se publicó en el Registro Oficial Suplemento 605 de 22 de julio de 2024.

12. El 25 de julio de 2024, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa y dispuso que, en el término de tres días desde la notificación de dicha providencia, la Asamblea Nacional remita información sobre la objeción presidencial. Igualmente, requirió que la Presidencia de la República, en el mismo término, se pronuncie sobre la objeción por inconstitucionalidad y la publicación de la Ley en el Registro Oficial.

13. El 30 y 31 de julio de 2024, la Presidencia de la República remitió escritos a la Corte junto con algunos anexos.[3]

1.2. Pretensiones y fundamentos de la objeción

14. El presidente de la República pretende que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad del artículo 7 de la Ley que sustituye al artículo 28 numeral 1 de la Ley de Seguridad Social.

15. Refiere que la Corte declaró la inconstitucionalidad de la mentada norma en el dictamen 1-24-OP/24 debido a que "disponía que el financiamiento del proceso electoral sería con fondos provenientes del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social". Por ello, la Asamblea enmendó la norma, pero "el cambio realizado por los legisladores provoca una nueva inconstitucionalidad al disponer de manera directa que el financiamiento de las elecciones sea con cargo al Presupuesto General del Estado", ya que se contraviene el principio de financiamiento determinado en el artículo 287 de la Constitución.[4]

---

[2] En el documento remitido al Registro Oficial, el presidente de la República insistió en sus reparos a la enmienda de la Asamblea porque posee vicios de inconstitucionalidad y advirtió que emprendería las acciones correspondientes. En concreto, señaló: "procedo a sancionar el proyecto de Ley dentro del plazo establecido, pero reitero enfáticamente la existencia de graves vicios inconstitucionales e inconvenientes en el mismo".

[3] Como documentos anexos, la Presidencia de la República remitió el oficio AN-KKHF-2024-0032-O, oficio T.281-SGJ-24-0298, el Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley del IESS y a la Ley del BIESS, oficio T.281-SGJ-24-0294, oficio AN-SG-2024-0440-O, oficio T.281-SGJ-24-0304, la sanción al proyecto de ley y el Registro Oficial Suplemento 605.

[4] El mentado artículo precisa que "[t]oda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente. Solamente las instituciones de derecho público podrán financiarse con tasas y contribuciones especiales establecidas por ley".

16. Señala que la nueva redacción del artículo 7 incluso contraviene lo dispuesto en el dictamen 1-24-OP/24 porque allí se indicó que la Asamblea Nacional debía actuar en coordinación "con los organismos públicos competentes […] [para] realizar una identificación plausible de las fuentes de financiamiento para costear los procesos de elección de los integrantes del CDIESS". Pese a esto, el Ministerio de Economía y Finanzas, mediante oficio MEF-MEF-2024-0788-O de 16 de julio de 2024, informó a la Presidencia de la República que no dictaminó de forma favorable y vinculante el proyecto de ley tras el dictamen 1-24-OP/24, ya que la Asamblea Nacional no efectuó ningún requerimiento.

17. De hecho, el Ministerio de Economía y Finanzas indicó que:

> […] esta propuesta de Reforma de Ley representaría un incremento en el gasto del Presupuesto General del Estado, por lo cual conforme el artículo 287 de la Constitución que dispone: "Toda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente. Solamente las instituciones de derecho público podrán financiarse con tasas y contribuciones especiales establecidas por ley", es necesario que se indique la fuente de financiamiento.

18. Por lo tanto, el presidente de la República concluye que la Asamblea Nacional no respetó el orden legal para la formulación de la ley y omitió solicitar el dictamen favorable y vinculante al Ministerio de Economía y Finanzas sobre el impacto y afectación a los fondos del Estado.

19. En sus escritos de 30 y 31 de julio de 2024, el presidente de la República efectuó un recuento de los antecedentes del caso e indicó que el artículo 139 de la Constitución[5] determina que la Asamblea Nacional debe enmendar las normas cuya objeción por inconstitucionalidad es procedente, de manera que, luego de las modificaciones pertinentes, el presidente proceda a la respectiva sanción. No obstante, aquello "parte del presupuesto que la Asamblea Nacional cumplirá de manera cabal con lo dictaminado por la Corte Constitucional del Ecuador" y que, cuando no se enmiendan los textos, existe "la necesidad de presentar objeciones a los textos enmendados". En tal sentido, mantiene "la posibilidad implícita de una nueva objeción".

[5] La norma dispone que "[s]i la objeción de la Presidenta o Presidente de la República se fundamenta en la inconstitucionalidad total o parcial del proyecto, requerirá dictamen de la Corte Constitucional, que lo emitirá dentro del plazo de treinta días. Si el dictamen confirmara la inconstitucionalidad total del proyecto, éste será archivado, y si esta fuera parcial, la Asamblea Nacional realizará las enmiendas necesarias para que el proyecto pase a la sanción de la Presidenta o Presidente de la República. Si la Corte Constitucional dictamina que no hay inconstitucionalidad, la Asamblea Nacional lo promulgará y ordenará su publicación".

2. Competencia

20. De conformidad con el numeral 3 del artículo 438 de la Constitución de la República ("**Constitución**" o "**CRE**"), en concordancia con el artículo 131 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**") y el artículo 89 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la competencia para dictaminar sobre la constitucionalidad de un proyecto de ley objetado por inconstitucionalidad corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

3. Consideraciones previas

21. La Corte Constitucional tiene la competencia para llevar a cabo el control preventivo o *ex ante* de la constitucionalidad de normas, mediante las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad que se presenten durante el "proceso de formación de las leyes". [6] Esta atribución previene que entren en vigor disposiciones que sean inconstitucionales y que produzcan efectos jurídicos, así como también garantizar que las normas sean acordes al texto constitucional.

22. Por su parte, el control constitucional posterior o *ex post* de normas lo ejerce este Organismo cuando las disposiciones ya se han incorporado al ordenamiento jurídico y es necesario examinar su compatibilidad con la Constitución. Este control se origina a través de distintas herramientas procesales diseñadas en la legislación; por ejemplo, la acción pública de inconstitucionalidad en el caso del control abstracto o, si el cuestionamiento sobre la constitucionalidad de la norma surge en el contexto de un caso concreto, mediante la consulta de norma (control concreto de constitucionalidad).

23. Esta Magistratura ha reiterado que en el marco del control preventivo "no le compete pronunciarse sobre normas que ya fueron promulgadas […] pues para estas normas existen acciones constitucionales distintas de control *ex-post"*.[7] Si el presidente de la República posee nuevos cuestionamientos sobre la incompatibilidad de una norma que ya superó el trámite de formación conforme a la ley y la Constitución, entonces, "tiene a su disposición, o el trámite legislativo de reforma legal, o el trámite de inconstitucionalidad de la ley ante la Corte Constitucional, mecanismos institucionales que no pueden ser suplantados por una objeción de inconstitucionalidad".[8]

[6] LOGJCC, artículo 75 numeral 2.
[7] CCE, dictamen 3-22-OP/22, 03 de octubre de 2022, párr.132.
[8] CCE, dictamen 4-19-OP/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 56.6.

24. En el caso *in examine*, este Organismo verifica que el presidente de la República objeta por razones de inconstitucionalidad el artículo 7 de la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, misma que ya se publicó en el Registro Oficial Suplemento 605 de 22 de julio de 2024.[9] Esta disposición ya forma parte del ordenamiento jurídico y, por tanto, ya no es susceptible de una objeción presidencial. Este Organismo estima necesario insistir que no es posible superponer el control preventivo y control posterior en el marco del control abstracto de constitucionalidad, pues aquello es improcedente.[10]

4. Dictamen

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. **Negar por improcedente** la objeción parcial por inconstitucionalidad presentada en contra del artículo 7 de la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, ya publicada en el Registro Oficial Suplemento 605, de 22 de julio de 2024.

2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

ALI VICENTE LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

[9] De hecho, el presidente anotó en el oficio T.281-SGJ-24-0304 que, tras la publicación de la ley "se iniciarán de inmediato las acciones constitucionales necesarias para corregir estas violaciones".
[10] CCE, dictamen 3-22-OP/22, 03 de octubre de 2022, párr.132.

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 08 de agosto de 2024; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Richard Ortiz Ortiz, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

324OP-70b72

Caso Nro. 3-24-OP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 108-22-IS/24
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 01 de agosto de 2024

CASO 108-22-IS

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

SENTENCIA 108-22-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional analiza una acción de incumplimiento presentada dentro del proceso 11282-2021-01125. Concluye que, si bien ambas medidas dispuestas por la sentencia de 07 de mayo de 2021 fueron cumplidas, la primera lo fue tardíamente de manera injustificada. Por otro lado, recuerda a los jueces de lo contencioso administrativo que, de conformidad con la sentencia 8-22-IS/22, su papel no es el de hacer ejecutar los autos resolutorios que emiten con ocasión de un proceso de cuantificación de reparación económica, pues esta es labor del mismo juez ejecutor. En ese sentido, llama la atención al juez ejecutor por su pasividad al momento de hacer ejecutar la sentencia.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 01 de marzo de 2021, Enid Beatriz Ochoa Castillo ("**accionante**") presentó una acción de protección en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social ("**IESS**"), el presidente del Consejo Directivo del IESS, el director nacional del IESS, el director nacional del Seguro Social Campesino, el subdirector nacional de Gestión de Talento Humano del IESS Campesino, y el Procurador General del Estado.[1] El conocimiento de la controversia recayó en la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Loja, provincia de Loja ("**Unidad Judicial**") y el proceso fue identificado con el número 11282-2021-01125.

2. El 07 de mayo de 2021, la Unidad Judicial aceptó la acción de protección. Como medidas de reparación, dispuso: (i) que —hasta que se llame al concurso público de

[1] La accionante ocupaba el cargo de odontóloga en el departamento provincial del Seguro Social Campesino, en la ciudad de Loja. Si bien se incorporó a la institución a través de un contrato de servicios ocasionales en el año 2010, en el año 2013 se le extendió un nombramiento provisional. En la acción de protección, la accionante alegó que su desvinculación laboral, que tuvo lugar el 31 de octubre de 2016, fue ilegítima, ya que por el artículo 18 letra c) del Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Público se exige un concurso de méritos y oposición antes de realizar dicha desvinculación. Solicitó como pretensión, además de que se declare la vulneración de una serie de sus derechos fundamentales, que se le reintegre a su puesto de trabajo, el pago de las remuneraciones dejadas de percibir y los costos incurridos por concepto de abogados.

méritos y oposición y se nomine al correspondiente ganador— se le reintegre a la accionante a sus funciones en calidad de odontóloga 1 del departamento provincial del Seguro Social Campesino-Loja, en un plazo no mayor a diez días contados desde la ejecutoria de esta sentencia, percibiendo la misma remuneración salarial que ha venido percibiendo; y, (ii) en cuanto a las remuneraciones dejadas de percibir, que se paguen solo aquellas adeudadas a partir de la presentación de la demanda de acción de protección (01 de marzo de 2021), enviándose el proceso al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo ("**TDCA**")[2] para la respectiva cuantificación a la luz del artículo 19 de la LOGJCC. Tanto la accionante como el IESS interpusieron recursos de apelación, mismos que fueron conocidos por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja ("**Corte Provincial**").

3. El 30 de junio de 2021, la Corte Provincial resolvió no aceptar los recursos de apelación interpuestos y ratificar la sentencia subida en grado.

4. El 12 de julio de 2021, la Unidad Judicial recibió el proceso remitido por la Corte Provincial con el fin de proceder a su ejecución. A su vez, solicitó a la Defensoría del Pueblo que supervise la ejecución de la sentencia.[3]

5. El 16 de julio de 2021, la accionante solicitó a la Unidad Judicial que ordene al IESS restituirla a su puesto de trabajo, tal y como dispone la sentencia. Le recordó, a su vez, que el término era de diez días desde ejecutoriada la sentencia.

6. El 27 de julio de 2021, la Unidad Judicial respondió al pedido de la accionante haciéndole saber que se delegó a la Defensoría del Pueblo la vigilancia de lo ordenado en sentencia.[4] A su vez, ordenó que el IESS envíe un informe actualizado en el término de tres días.

7. Con fecha 05 de octubre de 2021, la accionante ingresó un escrito manifestando que la sentencia sigue sin cumplirse y recordándole a la Unidad Judicial que tiene la

[2] En vista de que en el país existen también Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo y Tributario ("**TDCAT**"), se utilizará también esta sigla de ser procedente.
[3] Esta solicitud a la Defensoría del Pueblo se envió oficialmente a través del oficio 21924-2021 el 22 de julio de 2021. Además, en la referida providencia, la Unidad Judicial dispuso que se oficie a la Corte Constitucional con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 86 número 5 de la Constitución, así como dispuso remitir copias al TDCA con el fin de que proceda a cuantificar la reparación ordenada en sentencia.
[4] En respuesta a esta providencia, el 04 de agosto de 2021, la Defensoría del Pueblo presentó un oficio recordándole a la Unidad Judicial que su rol no es el de ejecutar las sentencias, sino únicamente de vigilar y supervisar su ejecución. Sin pronunciarse sobre el (in)cumplimiento, la Defensoría a su vez informó al IESS que asumió la vigilancia de la ejecución y requirió que, en el plazo de quince días, presente un informe detallado de las conductas realizadas para cumplir la sentencia.

facultad de iniciar un procedimiento para la destitución de aquellos que incumplen sentencias constitucionales, de conformidad con los artículos 21 y 22 número 4 de la LOGJCC.

8. El 06 de octubre de 2021, la Unidad Judicial dispuso al IESS que en el término de 72 horas justifique el cumplimiento de lo ordenado en sentencia de 07 de mayo de 2021. También dispuso remitir un nuevo oficio a la Defensoría del Pueblo para que informe el avance del cumplimiento, concediéndole también un término de 72 horas a partir de su notificación.[5] En la misma providencia, la Unidad Judicial requirió a la accionante que brinde las facilidades correspondientes para que puedan remitir las copias certificadas del proceso a la jurisdicción contencioso administrativa.

9. El 10 de noviembre de 2021, la accionante ingresó un escrito recordándole a la Unidad Judicial que ninguna de las entidades ha cumplido con lo dispuesto en providencia de 06 de octubre de 2021, pese a que ya han pasado más de 30 días. Manifestó que la sentencia sigue sin cumplirse y que es la segunda vez que las entidades requeridas no se pronuncian ante una orden judicial. A su vez, le solicitó a la Unidad Judicial que utilice todos los medios que tiene a su alcance para ejecutar la sentencia, de conformidad con el artículo 21 de la LOGJCC.

10. El 17 de noviembre de 2021, la Unidad Judicial manifestó que toda petición relativa al pago de las remuneraciones dejadas de percibir debe ser realizada a la jurisdicción contencioso administrativa, pues esta última es la que debe cuantificar la reparación. A su vez, le recordó a la accionante que debe prestar estas facilidades para remitir a la brevedad posible las copias a la jurisdicción contencioso administrativa. Sin perjuicio de lo anterior, nuevamente, dispuso que el IESS y la Defensoría del Pueblo informen sobre los avances “en el término de setenta y dos horas de cuarenta y ocho horas [sic]”.

11. El 30 de noviembre de 2021, la accionante informó que la entidad accionada sigue sin cumplir con lo dispuesto anteriormente, pese a que ya feneció el término concedido por la Unidad Judicial.

12. El 14 de diciembre de 2021, la Defensoría del Pueblo nuevamente requirió al IESS que en el término de quince días informe sobre las conductas y avances relativos al cumplimiento de la sentencia constitucional.

13. El 08 de febrero de 2022, la Defensoría del Pueblo informó que no ha tenido respuesta del IESS y en un oficio concedió 5 días al IESS para que informe lo requerido.

[5] El oficio fue efectivamente enviado el 11 de octubre de 2021, numerado 24789-UJPCL-2021.

14. El 13 de abril de 2022, el IESS informó que se ha solicitado al director general del IESS que autorice la habilitación, desbloqueo y fondeo de la partida, de tal manera que se pueda reintegrar a la accionante. Detalló que, a la fecha, la partida se encuentra sin fondos e inhabilitada, pero que una vez que se reactive dicha posición se le reintegrará de inmediato a la accionante.

15. El 21 de abril de 2022, el IESS ingresó un escrito explicando cómo se estructura orgánicamente dicha institución, añadiendo que en memorando IESS-DPL-2019-0506-M ya se solicitó el desbloqueo, habilitación y fondeo para que se reintegre a la accionante a su puesto de trabajo. Además, manifestó que se encuentra a la espera de la acción de personal para el reintegro y la reparación económica.

16. Con fecha 09 de mayo de 2022, invocando el artículo 164 de la LOGJCC, la accionante solicitó que se remita el expediente a la Corte Constitucional en cumplimiento del trámite correspondiente para una acción de incumplimiento.

17. El 03 de junio de 2022, la Unidad Judicial, después de hacer un recuento de los antecedentes procesales del caso, dispuso que se remita un informe motivado a la Corte Constitucional, "a efectos de que se pueda dar inicio al procedimiento respectivo para su eventual destitución [de los encargados del IESS]", pues observa que la sentencia sigue sin cumplirse. A su vez, nuevamente dispuso a la Defensoría del Pueblo que supervise el cumplimiento de la sentencia.

18. Con fecha 20 de junio de 2022, la Unidad Judicial remitió a la Corte Constitucional el informe acerca del estado de la ejecución de la sentencia dictada el 07 de mayo de 2021. Mediante sorteo, el conocimiento de la presente causa recayó en la jueza constitucional sustanciadora Daniela Salazar Marín.

19. Con fecha 03 de junio de 2024, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento de la causa y ordenó a la accionante, al IESS y a la autoridad judicial ejecutora que remitan a este Organismo los avances o actualizaciones que pudieren aportar sobre el supuesto incumplimiento de la sentencia emitida el 07 de mayo de 2021.

20. El 07 y 10 de junio de 2024, el IESS y la accionante, respectivamente ingresaron un escrito con ocasión del estado actualizado de cumplimiento de la sentencia.

21. Al atender ambos escritos, la Corte constató que los anexos aludidos por el IESS no se encontraban adjuntos. Por tanto, con fecha 12 de junio de 2024 requirió al IESS que

los remita a la brevedad posible. El 13 de junio de 2024, el IESS envió los documentos requeridos.

2. Competencia

22. En el artículo 436 número de la Constitución de la República del Ecuador, y en los artículos 152 al 165 de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional del Ecuador para conocer las acciones de incumplimiento de sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Decisión cuyo cumplimiento se controvierte

23. La decisión cuyo cumplimiento se exige es la sentencia del 07 de mayo de 2021 emitida por la Unidad Judicial, misma que fue confirmada el 30 de junio de 2021 por la Corte Provincial.

24. La sentencia en mención dispuso lo siguiente:

> a) Que se proceda al **reintegro a sus funciones** en calidad de ODONTOLOGO 1 del DEPARTAMENTO PROVINCIAL SEGURO SOCIAL CAMPESINO-LOJA, en un plazo no mayor a diez días, contados desde la ejecutoria de esta sentencia, percibiendo la misma remuneración salarial que ha venido percibiendo hasta que se llame al concurso público de méritos y oposición y exista el correspondiente ganador de concurso;
> b) En cuanto al pago de las **remuneraciones dejadas de percibir se dispone el pago desde la fecha que se procedió a la interposición de la presente demanda** de acción de protección; esto es desde el día 01 de marzo del 2021; conforme determina el art. 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales; envíese al Tribunal Contencioso Administrativo; a fin de se proceda a la ejecución de estos valores; (énfasis añadido)

4. Argumentos de los sujetos procesales y terceros con interés

4.1. De la accionante

25. Si bien, al momento de presentación de la acción de incumplimiento, la accionante sostuvo que la sentencia no se ha cumplido, el 10 de junio de 2024, la accionante informó las actuaciones realizadas a la fecha.

26. Al respecto, la accionante narra las actualizaciones del proceso de cuantificación de la reparación económica llevado a cabo en la jurisdicción contencioso administrativa. Sostiene que la sentencia, aunque tardíamente, ya fue cumplida: “De lo narrado se puede advertir que el IESS efectivamente cumplió la sentencia de forma tardía, lo que conllevó al Juez de ejecución a remitir un informe ante la Corte Constitucional”.

4.2. Del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

27. La Unidad de Talento Humano del IESS afirma que ya se canceló la totalidad de la reparación económica dispuesta a favor de la accionante. A su vez, sostiene que mediante acción de personal SDNGTH-2022-0055-RE de fecha 20 de junio de 2022 se autorizó el reingreso de la accionante el 24 de junio de 2022 bajo un nombramiento provisional. Concluye, en consecuencia, que la sentencia ya fue cumplida íntegramente.

4.3. De la Unidad Judicial

28. En el informe remitido a este Organismo, la Unidad Judicial hace un recuento de los antecedentes procesales. Sobre la medida de reintegro, señala que con fecha 06 de abril de 2022, la Unidad Judicial habría solicitado al IESS la remisión de un informe con los motivos del incumplimiento. Da cuenta de que el IESS le habría remitido información relativa a su proceso administrativo interno con el fin de cumplir con la sentencia.

29. En cuanto a la medida de reparación económica, sostiene que "se ha dispuesto que se remita copias certificadas de lo que corresponda al Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Corte Provincial de Justicia de Loja [sic], a fin de que se cumpla con las reglas jurisprudenciales que para la fase de ejecución se han determinado".

30. Pese a que la jueza constitucional sustanciadora requirió un informe actualizado, la Unidad Judicial no se volvió a pronunciar sobre la presente acción de incumplimiento.

5. Consideración previa

31. Para que la Corte Constitucional esté habilitada a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, corresponde a este Organismo verificar si se han cumplido los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para su procedencia. Se plantea el siguiente problema jurídico:

5.1. ¿La accionante cumplió con los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC para solicitar a la Unidad Judicial que remita el expediente a la Corte Constitucional con un informe fundamentado sobre las razones del supuesto incumplimiento?

32. El artículo 163 de la LOGJCC establece que "[l]as juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado. Subsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional". La LOGJCC es clara al determinar el carácter subsidiario de la acción de incumplimiento, pues ordinariamente son los mismos jueces ejecutores los que deben hacer ejecutar sus sentencias.[6]

33. El artículo 164 de la LOGJCC establece el trámite requerido para la procedencia de la acción de incumplimiento. En el mismo sentido, el artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional ("**RSPCCC**") establece requisitos de procedencia de la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales. Estos requisitos, para el caso bajo análisis, pueden ser sintetizados de la siguiente manera:[7]

1. **Impulso por parte de la persona afectada para el cumplimiento de la decisión**: previo a ejercer la acción de incumplimiento ante la autoridad judicial ejecutora, la persona afectada debe promover o impulsar el cumplimiento de la decisión ante esta misma autoridad.[8]

2. **Requerimiento de remisión del expediente a la Corte Constitucional**: la persona afectada debe solicitar a la autoridad judicial ejecutora que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el correspondiente informe fundamentado con relación al incumplimiento alegado.[9]

3. **Plazo razonable para requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional**: el requerimiento de que se remita el expediente a la Corte Constitucional debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión.[10]

---

[6] La Corte Constitucional lo ha reconocido en reiteradas ocasiones. Un ejemplo puede ser encontrado en las sentencias 127-21-IS/24, 21 de marzo de 2024, párr. 30; y, 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 27. De la misma manera, esta Corte ha señalado que "lo ordinario debería ser que, de forma directa, los jueces constitucionales verifiquen el cumplimiento de las decisiones que adoptan y solo subsidiariamente las partes se vean avocadas a iniciar un nuevo proceso, la acción de incumplimiento, para que dichas decisiones se ejecuten". CCE, sentencia 47-17-IS/21, 21 de julio de 2021, párr. 22. En el mismo sentido se pronunció la Corte en la sentencia 31-16-IS/21, 25 de agosto de 2021.

[7] CCE, sentencia 90-22-IS/24, 21 de febrero de 2024, párr. 25.

[8] CCE, sentencias 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 35; 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 35.

[9] CCE, sentencias 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 30; 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 35.

[10] CCE, sentencias 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31; 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 35; 53-21-IS/24, 24 de enero de 2024, párr. 25.

34. A continuación, este Organismo verificará el cumplimiento de los tres requisitos:

34.1 Sobre el primer requisito, la Corte verifica que la accionante en efecto solicitó el cumplimiento de la sentencia al juez ejecutor en varias ocasiones. Como se desprende de los párrafos 5, 7, 9 y 11 *supra*, la accionante solicitó el cumplimiento de la sentencia al menos en cuatro ocasiones distintas. Por tanto, cumple con el primer requisito.

34.2 En cuanto al segundo, de conformidad con el párrafo 16 *supra*, la Corte constata que la accionante sí le solicitó a la autoridad judicial ejecutora que remita el expediente a la Corte Constitucional junto con un informe acerca de las razones que justificarían el supuesto incumplimiento. Se cumple con el segundo requisito.

34.3 Por último, en cuanto al tercer requisito, la accionante solicitó el 09 de mayo de 2022 a la autoridad judicial ejecutora que remita el expediente a la Corte Constitucional, por el supuesto incumplimiento de la sentencia que emitió el 07 de mayo de 2021. Como se puede evidenciar, desde la emisión de la sentencia hasta la presentación de esta acción, transcurrió alrededor de un año, evidenciando un plazo razonable para hacer cumplir con la misma. Esto se ve reforzado por el hecho de que la accionante, en repetidas ocasiones, le solicitó a la Unidad Judicial que haga ejecutar la sentencia, limitándose esta última a solicitar informes de cumplimiento tanto al IESS como a la Defensoría del Pueblo. Por tanto, se verifica que es razonable acudir a la Corte Constitucional aproximadamente un año después de la emisión de la sentencia. En especial, considerando que la Unidad Judicial en repetidas ocasiones se limitaba a solicitar informes de cumplimiento.

35. Por todo lo expuesto, la acción cumple con los requisitos previstos por los artículos 163 y 164 de la LOGJCC. En virtud de aquello, este Organismo analizará el posible incumplimiento de la sentencia emitida el 07 de mayo de 2021 y la actuación de la Unidad Judicial que la emitió.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

36. La sentencia de 07 de mayo de 2021 aceptó la acción de protección presentada por la accionante y dispuso dos medidas:

> a) Que se proceda al **reintegro a sus funciones** en calidad de ODONTOLOGO 1 del DEPARTAMENTO PROVINCIAL SEGURO SOCIAL CAMPESINO-LOJA, en un plazo no mayor a diez días, contados desde la ejecutoria de esta sentencia, percibiendo

la misma remuneración salarial que ha venido percibiendo hasta que se llame al concurso público de méritos y oposición y exista el correspondiente ganador de concurso;
b) En cuanto al pago de las **remuneraciones dejadas de percibir se dispone el pago desde la fecha que se procedió a la interposición de la presente demanda** de acción de protección; esto es desde el día 01 de marzo del 2021; conforme determina el art. 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales; envíese al Tribunal Contencioso Administrativo; a fin de se proceda a la ejecución de estos valores; (énfasis añadido)

37. Con base en lo dispuesto por la sentencia cuyo incumplimiento se alega, esta Magistratura formula los dos siguientes problemas jurídicos:

1. ¿El IESS reintegró a la accionante a sus funciones en calidad de odontóloga 1 del departamento provincial del Seguro Social Campesino (Loja) en un plazo no mayor a diez días contados desde la ejecutoria de la sentencia, con una misma remuneración, hasta que se designe a un nuevo ganador del concurso de méritos y oposición?

2. ¿El IESS pagó a la accionante las remuneraciones dejadas de percibir a partir del 01 de marzo de 2021 (fecha de presentación de la acción de protección)?

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1. ¿El IESS reintegró a la accionante a sus funciones en calidad de odontóloga 1 del departamento provincial del Seguro Social Campesino (Loja) en un plazo no mayor a diez días contados desde la ejecutoria de la sentencia, con una misma remuneración, hasta que se designe a un nuevo ganador del concurso de méritos y oposición?

38. La medida de reparación en análisis incluye la obligación de que el IESS —hasta que llame al concurso público de méritos y oposición y exista el correspondiente ganador del concurso— reintegre a la accionante en calidad de odontóloga 1 del Departamento Provincial del Seguro Social Campesino-Loja, en un plazo no mayor a diez días, contado desde la ejecutoria de esta sentencia. A su vez, para este reintegro, se dispone que la accionante debe percibir la misma remuneración salarial que ha venido percibiendo.

39. Como se desprende de la acción de personal SDNGTH-2022-0055-RE de 20 de junio de 2022, la accionante fue reintegrada a su puesto de trabajo el 24 de junio del mismo año (desde esa fecha comenzó a regir el reintegro). Esta acción de personal le concedió un nombramiento provisional en el cargo de odontóloga, en la partida presupuestaria 52201, en la Coordinación Provincial del Seguro Social Campesino de Loja, con una

remuneración mensual de $1710,00 en la escala p-1 (escala salarial de servidores), por lo que sí tiene la misma remuneración que tenía antes de su desvinculación.[11] Adicionalmente, no se evidencia la convocatoria a concurso de méritos y oposición, por lo que la accionante sigue trabajando. De esta manera, este Organismo verifica que la primera medida sí fue cumplida integralmente. Esto incluso ha sido aceptado por la accionante en escrito de 07 de junio de 2024. Sin perjuicio de aquello, corresponde a esta Magistratura verificar si la medida ha sido cumplida oportunamente.

40. La Corte ha reconocido que "el reintegro de un servidor público a su puesto de trabajo como medida de reparación puede suponer cierta complejidad que dificulte su cumplimiento inmediato".[12] Este Organismo está consciente de que, en ocasiones, la complejidad de una medida puede justificar cierto retardo.

41. Como se desprende del párrafo 15 *supra*, el IESS hizo un recuento sobre cómo se estructura orgánicamente la institución y sobre qué pasos se deben seguir para efectos de ejecutar un reintegro. Con fecha 15 de febrero de 2022, a través del memorando IESS-DSSC-2022-0508-M, emitido por el director del Seguro Social Campesino, se solicitó a la dirección general del IESS que se proceda con el reintegro. Lo mismo ocurrió el 18 de febrero y 19 de abril de 2022, mediante memorandos IESS-DPL-2019-0506-M y IESS-DPL-2022-1046-M, respectivamente.

42. Ahora, la sentencia de la Corte Provincial que ratificó las medidas de reparación fue emitida el 30 de junio de 2021. Desde esa fecha, transcurrieron aproximadamente ocho meses hasta el primer acto del IESS conducente al reintegro de la accionante (el memorando IESS-DSSC-2022-0508-M emitido el 15 de febrero de 2022). Si bien esta Corte está consciente de los trámites internos que en las instituciones públicas deben realizarse para estos fines, tampoco deja de notar que tuvieron que pasar ocho meses para que estos sean iniciados. Por eso, el reintegro terminó ocurriendo un año después de la sentencia de segunda instancia, demora que no se encuentra justificada.[13]

43. Por todo ello, se verifica que la primera medida tuvo un cumplimiento defectuoso por tardío, por lo que esta Corte considera necesario hacer un llamado de atención al IESS.[14]

---

[11] Como se desprende de la página de transparencia del IESS, en su momento la accionante tenía esta misma remuneración salarial: https://www.iess.gob.ec/documents/10162/4834481/Remuneracion+mensual+por+puesto+parte+4.
[12] CCE, sentencia 73-22-IS/23, 01 de noviembre de 2023, párr. 31.
[13] En sentencia 141-22-IS/24, la Corte Constitucional verificó el cumplimiento de un reintegro por parte del IESS tan solo siete meses después de la sentencia cuya ejecución se pretendía. En el presente caso, no solo pasaron ocho meses para que se inicie el trámite, sino un año para que el reintegro sea materializado.
[14] La Corte Constitucional ha manifestado que el cumplimiento será reprochable cuando además de ser tardío, la tardanza sea injustificada. CCE, sentencia 127-21-IS/24, 21 de marzo de 2024, párr. 44.

7.2. ¿El IESS pagó a la accionante las remuneraciones dejadas de percibir a partir del 01 de marzo de 2021 (fecha de presentación de la acción de protección)?

44. Con fecha 25 de octubre de 2021, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja ("**TDCAT**") avocó conocimiento del proceso de reparación económica identificado con número 11804-2021-00443.

45. El 30 de agosto de 2022, con base en un informe pericial requerido, el TDCAT dispuso que el IESS pague a la accionante $28.095,05 por concepto de las remuneraciones dejadas de percibir, y $6.902,10 por concepto de los aportes individual y patronal al IESS, monto que deberá pagar de forma directa al IESS.[15]

46. Con fecha 06 de marzo de 2023, el TDCAT, en vista del incumplimiento de la providencia referida *supra*, impuso al director provincial del IESS Loja, Eduardo Vivanco Müller, una multa compulsiva y progresiva diaria de la quinta parte de una remuneración básica unificada, que iniciaría a contabilizarse desde esa fecha hasta el cumplimiento de la obligación.

47. El 07 de marzo de 2023, la accionante ingresó un escrito dentro del proceso de reparación económica solicitando su archivo en vista de que los aportes de afiliación al IESS ya se encontrarían registrados y visualizados. Manifestó que, "si bien existe un cumplimiento retardado de la sentencia", la misma ya se encuentra cumplida. A su vez, solicitó que se deje sin efecto la multa compulsiva y progresiva diaria mencionada.

48. De la misma manera, con fecha 10 de junio de 2024, la accionante ingresó un escrito a la Corte Constitucional manifestando que "el IESS efectivamente cumplió la sentencia de forma tardía". Como se desprende de los documentos ingresados el 13 de junio de 2024 por el IESS a esta Magistratura, el pago efectivamente fue realizado a la accionante en el mes de noviembre de 2022. En el listado de diario del IESS, se registró este pago con fecha 11 de noviembre de 2022, documento que habría sido registrado en el departamento de contabilidad el 17 del mismo mes y año. Así mismo, en el Boletín de Liquidación de Reparación Económica BLRE-CPSSCL-2022-0006 también consta la orden de pago a favor de la accionante. Esto inclusive fue aceptado por la accionante quien, en escrito de 10 de junio de 2024, afirmó que la sentencia ya fue cumplida integralmente, aunque de forma tardía.

[15] Esta cuantificación fue realizada tomando en cuenta que el reintegro de la accionante tuvo lugar el 24 de junio de 2022, tal y como se desprende de la sección 7.1 de esta sentencia.

49. Nuevamente, si bien la Corte verifica que esta medida fue cumplida integralmente, debe constatar si la medida fue cumplida de manera oportuna. La sentencia cuyo cumplimiento se reclama fue emitida el 07 de mayo de 2021, y ratificada el 30 de junio de 2021. Sin embargo, esta sentencia no contenía una cifra exacta de los valores a pagar –pese a que sí especificó que el pago debía realizarse desde la fecha en que se presentó la demanda–, pues esta cuantificación fue dejada en manos de la jurisdicción contencioso administrativa de conformidad con el artículo 19 de la LOGJCC.

50. Es por eso que, pese a que la sentencia ordenaba que se paguen estos valores, el IESS no contaba con una cifra determinada a cancelar. Esto no ocurrió sino hasta el 30 de agosto de 2022, fecha en la que el TDCAT cuantificó la reparación económica en $28.095,05 por concepto de las remuneraciones dejadas de percibir, y $6.902,10 por concepto de los aportes individual y patronal al IESS. Es a partir de este momento que el IESS tenía ya un monto certero y oficial sobre cuánto dinero debía cancelar, y el pago fue realizado tres meses después.

51. Es por eso que, si bien el pago tuvo lugar alrededor de un año y medio después de la sentencia cuyo cumplimiento se reclama en esta acción, este no fue cuantificado sino hasta tres meses antes de su cancelación. Considerando los trámites internos que se tuvieron que hacer para efectos del pago (el Boletín de Liquidación de Reparación Económica de 07 de noviembre de 2022, tomando en cuenta que se procede a su realización con base en la providencia de 27 de septiembre de 2022 emitida por el TDCAT), este Organismo encuentra que esta demora de tres meses desde la emisión del auto resolutorio se encuentra justificada.

8. Consideraciones adicionales

52. Este Organismo considera pertinente y oportuno realizar ciertas consideraciones sobre el rol que debe asumir la Unidad Judicial en calidad de juez ejecutor y el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y Tributario en su calidad de cuantificador de la reparación económica.

53. Una vez que la Unidad Judicial asumió la ejecución de la sentencia emitida el 07 de mayo de 2021, esto es, a partir del 12 de julio de 2021 (fecha en la que recibió el proceso después de la sentencia de la Corte Provincial, emitida el 30 de junio de 2021), ordenó que se remita el proceso el TDCAT con el fin de que se proceda con la cuantificación de la reparación económica.

54. El TDCAT, una vez que emitió el auto resolutorio con la cuantificación de la reparación, dentro de la causa numerada 11804-2021-00443, persiguió activamente el cumplimiento de esta medida de reparación. Como se anotó en el párrafo 46 *supra*, el 06 de marzo de 2023 incluso impuso al director provincial del IESS Loja una multa compulsiva y progresiva diaria de la quinta parte de una remuneración básica unificada, que iniciaría a contabilizarse desde esa fecha hasta el cumplimiento de la obligación.

55. En sentencia 8-22-IS/22, la Corte Constitucional, invocando los artículos 163 de la LOGJCC y 142 del COFJ, se alejó expresamente de las reglas b.12, b.13 y b.14 contenidas en la sentencia 011-16-SIS-CC,[16] y aclaró que los jueces que deben perseguir el cumplimiento de las sentencias son aquellos de primer nivel, y no los que pertenecen a la jurisdicción contencioso administrativa que se deben limitar, sin más, a cuantificar la reparación económica y remitir el auto resolutorio al juez de primer nivel apenas lo emitan.[17]

56. A pesar de que, según la sentencia 8-22-IS/22, al TDCAT no le correspondía perseguir el cumplimiento del auto resolutorio, pues lo que se busca hacer cumplir no es el auto resolutorio, sino la sentencia de 07 de mayo de 2021 (eso sí, en los términos del auto resolutorio). Pese a que no le correspondía hacerlo, el TDCAT fue diligente al momento de buscar la ejecución de la sentencia, mientras que la Unidad Judicial asumió un papel pasivo al momento de hacer ejecutar la decisión. Se limitó a dos funciones: (i) requerir a la Defensoría del Pueblo que supervise el cumplimiento de la sentencia, y (ii) requerir al IESS una actualización sobre el estado de cumplimiento de la sentencia. Esto se desprende de los párrafos 5, 7, 9 y 11 *supra*.

57. La LOGJCC consagra un importante abanico de herramientas que el juez o jueza al que le corresponde la ejecución de las sentencias puede emplear para ese fin. Del artículo 21 de la LOGJCC se desprende que "[l]a jueza o juez deberá emplear los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio, incluso podrá disponer la intervención de la Policía Nacional". Añade que "[d]urante esta fase de cumplimiento, la jueza o juez podrá expedir autos para ejecutar integralmente la sentencia".

58. Así, por ejemplo, el número 1 del artículo 132 del Código Orgánico de la Función Judicial ("**COFJ**") contempla la facultad coercitiva de los jueces que consiste en "[i]mponer multa compulsiva y progresiva diaria destinada a que la parte o quien corresponde, cumpla sus mandatos con arreglo al contenido de su decisión, sin

[16] CCE, 8-22-IS/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 20.
[17] CCE, 8-22-IS/22, 21 de diciembre de 2022, párrs. 23-27.

perjuicio de las consecuencias legales que, al momento de la resolución de las causas, produce la contumacia de la parte procesal". A su vez, la Corte Constitucional ha reiterado que los jueces de instancia, dependiendo de cada caso, pueden aplicar medidas tanto correctivas como coercitivas, de verificar una renuencia por parte de la entidad obligada.[18] Incluso, como bien lo ha notado la Corte y a la luz del artículo 163 de la LOGJCC, los jueces pueden recurrir a la Policía Nacional.[19]

59. Como se puede notar, el rol que el ordenamiento jurídico prevé para un juez o jueza ejecutor en la fase de ejecución de las sentencias no es pasivo ni tampoco se trata apenas una supervisión. No se trata, simplemente, de limitarse a constatar si la sentencia ha sido o no cumplida. El juez o jueza ejecutor tiene la responsabilidad de asumir un papel protagónico al momento de perseguir activamente la ejecución de las sentencias. En ese sentido, ni delegar el seguimiento a la Defensoría del Pueblo, ni solicitar a la entidad accionada que informe sobre el cumplimiento, equivale a hacer ejecutar la sentencia.

60. Según el artículo 21 de la LOGJCC, "[l]a jueza o juez podrá delegar el seguimiento del cumplimiento de la sentencia […] a la Defensoría de Pueblo […]" que "[podrá] deducir las acciones que sean necesarias para cumplir la delegación. La Defensoría del Pueblo […] deberá informar periódicamente a la jueza o juez sobre el cumplimiento de la sentencia". El artículo 6 letra l de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo establece que esta institución tendrá la competencia de "[h]acer el seguimiento de las sentencias o acuerdos reparatorios que se emitan en las garantías jurisdiccionales únicamente en los casos en que los jueces constitucionales expresamente lo deleguen, debiendo informar periódicamente su cumplimiento".

61. Como se puede observar, la competencia de la Defensoría del Pueblo se limita a realizar un seguimiento del cumplimiento de la sentencia. Es claro que la Defensoría del Pueblo no adquiere el rol de ejecutor, sino que su labor se limita únicamente a hacer la verificación respectiva y comunicarlo al juez o jueza correspondiente. Dicho sea de paso, para el juez o jueza ejecutor ni siquiera es obligatorio recurrir a la Defensoría del Pueblo para delegar el seguimiento de la ejecución de sus sentencias, y no puede excusarse de sus obligaciones por haber realizado tal delegación. De hecho, en el presente caso esto fue comunicado por la Defensoría del Pueblo a la Unidad Judicial el 04 de agosto de 2021 (ver nota al pie 3).

[18] CCE, sentencia 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 43.
[19] CCE, sentencia 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 45. La Corte Constitucional ha desarrollado estas facultades en la sentencia 65-18-IS/23 de 19 de julio de 2023. En el párrafo 56 se deja constancia de que los jueces ejecutores tienen facultades correctivas, coercitivas, sancionatorias e incluso modulativas para efectos de hacer cumplir las sentencias.

62. Por lo expuesto, la Unidad Judicial incumplió su deber de ejecutar la sentencia emitida el 07 de mayo de 2021, pues su rol no es pasivo, sino que debe tomar las medidas necesarias –además de solicitar a diversas entidades un informe sobre el cumplimiento– para que las sentencias sean cumplidas.

63. En ese sentido, la Corte Constitucional llama la atención al juez de la Unidad Judicial por su inactividad y pasividad al momento de hacer ejecutar la sentencia emitida el 07 de mayo de 2021.

9. 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. **Aceptar parcialmente** la acción de incumplimiento propuesta por Enid Beatriz Ochoa Castillo.

2. **Declarar** el cumplimiento defectuoso por tardío de la primera medida, conforme se desprende de la sección 7.1 *supra*.

3. **Declarar** el cumplimiento tardío de la segunda medida, conforme se desprende de la sección 7.2 *supra*.

4. **Llamar la atención** al IESS por haber cumplido tardíamente la primera medida. En ese sentido, se **ordena** a esta institución que investigue a los responsables de esta demora y, de ser procedentes, aplique las sanciones disciplinarias correspondientes. Asimismo, se dispone al IESS que, en un plazo no superior a cinco meses, **informe** a este Organismo sobre los resultados de esta investigación.

5. **Llamar la atención** al juez ejecutor, Jeferson Vicente Armijos Gallardo, por no haber perseguido activamente el cumplimiento de la sentencia emitida el 07 de mayo de 2021.

6. **Remitir una copia del expediente al Consejo de la Judicatura** con el fin de que investigue sobre una posible responsabilidad disciplinaria del juez ejecutor, de conformidad con el segundo inciso del artículo 163 de la LOGJCC. Asimismo, se dispone al Consejo de la Judicatura que, en un plazo no superior a cinco meses, **informe** a este Organismo sobre los resultados de esta investigación.

7. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 01 de agosto de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

10822IS-7066b

Caso Nro. 108-22-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles siete de agosto de dos mil veinticuatro, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

SALA DE ADMISIÓN
RESUMEN CAUSA No. 61-24-IN

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante auto de 07 de agosto del 2024 y de conformidad con lo establecido en el artículo 80, numeral 2, literal e), de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se pone en conocimiento del público lo siguiente:

CAUSA: Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos.

LEGITIMADOS ACTIVOS: Miriam Elizabeth Ernest Tejada, Olga Virginia Gómez de la Torre, Clara Elena Merino Serrano y otros.

CORREOS ELECTRÓNICOS: coalicionmujeresecuador@gmail.com; observatoriogenero@abogadospichincha.com; annabellg@hotmail.com; trenzandofeminismos@elchuro.org;

LEGITIMADOS PASIVOS: Presidente Constitucional de la República, Presidente de la Asamblea Nacional y Procurador General del Estado.

NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS: Artículos 66 numeral 10, 32, 66 numeral 5, 25 y 11 numeral 2 de la Constitución de la República.

PRETENSIÓN JURÍDICA: Los accionantes solicitan se declare la inconstitucionalidad por el fondo en contra del artículo 149 del Código Orgánico Integral Penal (COIP) y normas conexas; así como también solicita la suspensión provisional de los efectos de las disposiciones impugnadas.

De conformidad con lo dispuesto por la Sala de Admisión, publíquese este resumen de la demanda en el Registro Oficial y en el Portal Electrónico de la Corte Constitucional.

LO CERTIFICO.- Quito, 30 de agosto del 2024.

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AGB/mmm

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

SALA DE ADMISIÓN
RESUMEN CAUSA No. 65-24-IN

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante auto de 07 de agosto del 2024 y de conformidad con lo establecido en el artículo 80, numeral 2, literal e), de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se pone en conocimiento del público lo siguiente:

CAUSA: Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos.

LEGITIMADO ACTIVO: André Mauricio Benavides Mejía, David Eduardo Villacís Jurado, Bryan Jesús Caiza Guachi y Heidy Estefany Barahona Chica

CORREOS ELECTRÓNICOS: andre_benavides@hotmail.com

LEGITIMADOS PASIVOS: Presidente Constitucional de la República, Presidente de la Asamblea Nacional y Procurador General del Estado.

NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS: Artículos 11 numerales 4 y 8; 66 numeral 15; y, 76 numeral 6 de la Constitución de la República.

PRETENSIÓN JURÍDICA: Los accionantes solicitan se declare la inconstitucionalidad por el fondo, en contra de la frase "pena privativa de libertad de tres días", prevista en el primer inciso en cuanto a su aplicación al numeral 3 del artículo 386 del Código Orgánico Integral Penal, publicado en el Suplemento del Registro Oficial 180 de 10 de febrero de 2014.

De conformidad con lo dispuesto por la Sala de Admisión, publíquese este resumen de la demanda en el Registro Oficial y en el Portal Electrónico de la Corte Constitucional.

LO CERTIFICO. - Quito, 29 de agosto del 2024.

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AGB/abci

Abg. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Atención ciudadana
Telf.: 3941-800
Exts.: 3133 - 3134

www.registroficial.gob.ec

IM/FA

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.