

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTÁMENES Y SENTENCIAS:

2-24-EE/24 En el Caso No. 2-24-EE Declárese la constitucionalidad de la renovación del estado de excepción decretado en todo el territorio nacional, incluyendo el interior de los centros de privación de libertad del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, durante 30 días contados a partir del 9 de marzo de 2024.....	2
46-21-IN/24 En el Caso No. 46-21-IN Desestímese la acción pública de constitucionalidad No. 46-21-IN.....	56
4-24-TI/24 En el Caso No. 4-24-TI Dictamínese que “Acuerdo de asistencia jurídica mutua en materia penal entre la República del Ecuador y la República de Corea” no se encuentra incurso en los presupuestos contenidos en el artículo 419 de la Constitución de la República y, consecuentemente, no requiere de aprobación legislativa previa a su ratificación	70
41-21-IS/24 En el Caso No. 41-21-IS Acéptese parcialmente la acción de incumplimiento No. 41-21-IS.....	87

CASOS:

1-24-OP Avóquese conocimiento de la causa 1-24-OP ...	103
2-24-RC Avóquese conocimiento de la causa 2-24-RC	105



Dictamen 2-24-EE/24
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 21 de marzo de 2024

CASO 2-24-EE

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

DICTAMEN 2-24-EE/24

Resumen: La Corte Constitucional dictamina la constitucionalidad del estado de excepción que rige en todo el territorio nacional, incluyendo el interior de los centros de privación de la libertad del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, declarado mediante decreto ejecutivo 193 de 7 de marzo de 2024. El referido decreto corresponde con la renovación, por treinta días, del estado de excepción declarado en el decreto ejecutivo 110 de 8 de enero de 2024 y reformado en los decretos ejecutivos 111 de 9 de enero de 2024 y 135 de 23 de enero de 2024.

Además, la Corte se pronuncia sobre el contenido y el alcance de la causal de estado de excepción de conflicto armado interno y diferencia a esta causal de la existencia, en los hechos, de un conflicto armado no internacional. Asimismo, la Corte explica por qué los Convenios de Ginebra de 1949 y su Protocolo Adicional II forman parte del bloque de constitucionalidad.

Tabla de contenido

1. Antecedentes	
2. Competencia.....	
3. Requisitos de procedencia de la renovación del estado de excepción	
4. Control formal de la declaratoria de estado de excepción.....	
4.1. Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca.....	
4.2. Justificación de la declaratoria	
4.3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria	
4.4. Derechos que sean susceptibles de suspensión o limitación	
4.5. Notificaciones requeridas por la Constitución y tratados internacionales.....	
5. Control material de la declaratoria de estado de excepción.....	
5.1. Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia.....	
5.2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren las causales invocadas.....	
5.2.1. Grave conmoción interna.....	
5.2.2. Conflicto armado interno.....	
5.2.2.1. Los Convenios de Ginebra y su Protocolo Adicional II son parte del bloque de constitucionalidad	
5.2.2.2. Requisitos del conflicto armado no internacional	

- 5.2.2.3. La existencia de un conflicto armado no internacional es una cuestión fáctica
- 5.2.2.4. Diferenciación entre el conflicto armado no internacional como cuestión fáctica y como causal de estado de excepción
- 5.2.2.5. Control de constitucionalidad frente a la causal de conflicto armado interno
- 5.3. Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario
- 5.4. Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución
- 6. Control formal de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción**
- 6.1. Que se ordenen mediante decreto de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico
- 6.2. Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción
- 7. Control material de las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción**
- 8. Consideraciones finales**
- 9. Decisión**

1. Antecedentes

1. El 8 de enero de 2024, el presidente de la República emitió el decreto ejecutivo 110 en el que declaró el estado de excepción, por sesenta días, en todo el territorio nacional, incluyendo el interior de los centros de privación de libertad (“CPL”) del Sistema Nacional de Rehabilitación Social (“SNRS”), bajo la causal de grave conmoción interna. El 9 de enero de 2024, mediante decreto ejecutivo 111, incluyó una segunda causal para sustentar la declaratoria de estado de excepción: conflicto armado interno. El 23 de enero de 2024, emitió el decreto ejecutivo 135 en el que reformó y focalizó la medida que limitó el derecho a la libertad de tránsito, ordenada en el decreto ejecutivo 110.
2. El 29 de febrero de 2024, la Corte Constitucional emitió el dictamen 1-24-EE/24 en el que, por unanimidad,¹ declaró la constitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción, así como de las medidas adoptadas.

¹ El dictamen fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo (voto concurrente), Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz (voto concurrente), Enrique Herrería Bonnet, Ali Lozada Prado (voto concurrente), Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín (voto concurrente).

3. El 7 de marzo de 2024, el presidente de la República emitió el decreto ejecutivo 193 en el que renovó, por treinta días, el estado de excepción declarado en el decreto ejecutivo 110 y reformado en los decretos ejecutivos 111 y 135.
4. Mediante oficio T. 110-SGJ-24-0116 de 8 de marzo de 2024, el presidente de la República puso en conocimiento de la Corte Constitucional la renovación del estado de excepción. Además, adjuntó una copia del decreto ejecutivo 193 y, como información confidencial, los oficios que recomiendan la renovación del estado de excepción: MDN-MDN-2024-0548-OF del Ministerio de Defensa Nacional; SNAI-SNAI-2024-0253-0 del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (“SNAI”); y, PN-DAI-EII-2024-0084-INF de la Policía Nacional.
5. Conforme consta en el acta de sorteo de 8 de marzo de 2024, la sustanciación de la causa le correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín. El 12 de marzo de 2024, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y dispuso al presidente de la República que remita a la Corte la constancia de las notificaciones realizadas a los organismos correspondientes. La información requerida fue enviada por el presidente de la República el 13 de marzo de 2024.

2. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre la constitucionalidad del decreto ejecutivo 193 que renueva el estado de excepción. Esto, conforme lo dispuesto en los artículos 166 y 436 numeral 8 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 numeral 3 literal c) y 119 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Requisitos de procedencia de la renovación del estado de excepción

7. El artículo 166 de la Constitución establece: “[...] El decreto de estado de excepción tendrá vigencia hasta un plazo máximo de sesenta días. Si las causas que lo motivaron persisten podrá renovarse hasta por treinta días más, lo cual deberá notificarse [...]”.
8. La Corte Constitucional ha establecido que la renovación de un estado de excepción se encuentra supeditada a la verificación de tres requisitos: i) que persistan las causas que motivaron el estado de excepción (presupuesto fáctico); ii) que el estado de excepción se encuentre vigente al momento de la renovación (temporalidad); y, iii) que la renovación se notifique, como tal, de forma expresa (formalidad).² De no

² Ver, por ejemplo, CCE, dictamen 7-23-EE/23, párr. 9.

cumplirse estos requisitos, corresponde que la Corte analice al decreto correspondiente como uno que declara un nuevo estado de excepción.

9. En este caso, este Organismo verifica: i) que, conforme se analiza a detalle y se concluye en la sección 5 *infra*, el presidente de la República presenta argumentos para justificar que persisten las causas que motivaron el estado de excepción; ii) el decreto ejecutivo 193 fue emitido el 7 de marzo de 2024, *i.e.* mientras se encontraba vigente el estado de excepción originario ya que este culminaba el 8 de marzo de 2024; y, iii) el presidente de la República, tanto en el decreto ejecutivo 193 como en el oficio T. 110-SGJ-24-0116, hizo referencia expresa a la renovación del estado de excepción.
10. Por lo expuesto, esta Corte concluye que se han cumplido los requisitos para que el decreto ejecutivo 193 pueda ser tratado como uno de renovación del estado de excepción declarado en el decreto ejecutivo 110 y reformado en los decretos ejecutivos 111 y 135.

4. Control formal de la declaratoria de estado de excepción

11. De acuerdo con el artículo 120 de la LOGJCC, la Corte Constitucional debe verificar que la declaración de estado de excepción y el decreto ejecutivo que la contiene cumplan con los siguientes requisitos formales: “1. Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca; 2. Justificación de la declaratoria; 3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria; 4. Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso; y, 5. Las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los Tratados Internacionales”.
12. A continuación, se verificará si la declaratoria de estado de excepción contenida en el decreto ejecutivo 193 cumple con los requisitos formales previstos en la LOGJCC.

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

13. En cuanto a la identificación de los hechos, además de remitirse a lo expuesto en el estado de excepción originario (*i.e.* el declarado y regulado en los decretos ejecutivos 110, 111 y 135), el presidente de la República ha aportado los siguientes informes confidenciales en los que se identifican los hechos que motivaron la renovación del estado de excepción: i) MDN-MDN-2024-0548-OF del Ministerio de Defensa Nacional; ii) SNAI-SNAI-2024-0253-0 del SNAI; y, iii) PN-DAI-EII-2024-0084-INF de la Policía Nacional.
14. Por otro lado, en el artículo 1 del decreto ejecutivo 193, el presidente de la República identifica dos causales por las que declara el estado de excepción: grave conmoción

interna y conflicto armado interno. Las referidas causales se encuentran expresamente previstas en el artículo 164 de la Constitución.

15. Por lo expuesto, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 120 numeral 1 de la LOGJCC.

4.2. Justificación de la declaratoria

16. La Corte Constitucional ha considerado que la renovación de un estado de excepción puede justificarse por “la permanencia de los hechos que lo originaron, por el recrudecimiento de los mismos o por la necesidad de fortalecer las medidas temporales adoptadas con miras a procurar una efectiva transición hacia el régimen de ordinariedad”.³

17. En el decreto ejecutivo 193, el presidente de la República explica:

Que durante la vigencia del estado de excepción decretado, los índices de criminalidad y violencia han disminuido en el territorio nacional y en los centros de privación de libertad. Es decir que las actividades de los grupos criminales y su dominio en los referidos centros de privación de libertad, han sido combatidas directamente con las medidas adoptadas en el estado de excepción, buscando garantizar los derechos de la ciudadanía. Sin embargo, al persistir hechos de criminalidad y conflicto que motivaron la declaratoria de estado de excepción, y dado que el combate a la gobernanza criminal en los territorios debe enfocarse en erradicar las raíces estructurales que alimentan estas actividades ilícitas, es necesario renovar la referida declaratoria, incluidas sus medidas, para fortalecer la continuidad de las operaciones policiales y militares que se encuentran ejecutando, con la finalidad de recuperar la institucionalidad y seguridad, sin perjuicio de eventuales modulaciones de las medidas adoptadas.

18. Así, se verifica que el presidente de la República ha justificado la renovación del estado de excepción alegando (i) la permanencia de los hechos que lo originaron y (ii) la necesidad de fortalecer las medidas temporales adoptadas con miras a procurar una efectiva transición hacia el régimen de ordinariedad. Por lo expuesto, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 120 numeral 2 de la LOGJCC.

4.3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria

19. En cuanto al ámbito territorial, el decreto ejecutivo 193 prevé que el estado de excepción surtirá efectos en todo el territorio nacional, incluyendo el interior de todos los CPL del SNRS. En cuanto al ámbito temporal, el referido decreto establece que el

³ CCE, dictamen 7-21-EE/21, 29 de noviembre de 2021, párr. 12.

estado de excepción durará 30 días contados a partir de la terminación del estado de excepción originario, declarado en el decreto ejecutivo 110. Por tanto, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 120 numeral 3 de la LOGJCC.

4.4. Derechos que sean susceptibles de suspensión o limitación

20. En el decreto ejecutivo 193 se dispone la suspensión y limitación, dependiendo del caso, de los mismos derechos que fueron suspendidos o limitados en los decretos ejecutivos 110, 111 y 135. De aquí se desprende que el presidente de la República (i) ha suspendido los derechos a la inviolabilidad de domicilio, a la inviolabilidad de correspondencia y a la libertad de reunión y (ii) ha limitado el derecho a la libertad de tránsito. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 165 de la Constitución, los derechos referidos son susceptibles de suspensión o limitación a través de la declaratoria de estado de excepción. Por tanto, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 120 numeral 4 de la LOGJCC.

4.5. Notificaciones requeridas por la Constitución y tratados internacionales

21. Conforme se indicó en el párrafo 5 *supra*, el presidente de la República envió a esta Corte la constancia de las notificaciones realizadas a la Asamblea Nacional, la Organización de los Estados Americanos y la Organización de las Naciones Unidas. Por tanto, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 120 numeral 5 de la LOGJCC.

*

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

5. Control material de la declaratoria de estado de excepción

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

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

24. A continuación, se verificará si la declaratoria de estado de excepción contenida en el decreto ejecutivo 193 cumple con los requisitos materiales previstos en la LOGJCC.

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

25. En el dictamen 3-21-EE/21, esta Corte determinó que el requisito concerniente a la real ocurrencia de los hechos alegados “refiere a circunstancias actuales y ciertas. De ninguna manera, implica escenarios probables o futuros”.⁴ Además, este Organismo ha señalado que, para cumplir este requisito, el presidente de la República puede basarse, por ejemplo, en:

informes o reportes de las autoridades nacionales competentes en la materia sobre la cual versa el estado de excepción; material documental, audiovisual o informes periciales que evidencien la real ocurrencia de los hechos; informes o reportes de los organismos internacionales especializados en la materia sobre la cual versa el estado de excepción; reportes o noticias objetivas de medios de comunicación; entre otros. También se tendrá por probada la real ocurrencia de los hechos cuando sean notorios o públicamente conocidos.⁵

26. Como se concluyó en el dictamen 1-24-EE/24, los hechos alegados por el presidente de la República para justificar la declaratoria de estado de excepción originaria, tuvieron real ocurrencia. En el referido dictamen, la Corte verificó que el presidente de la República sustentó su decreto acudiendo a informes de la Policía Nacional y el SNAI, a reportes de noticias de medios de comunicación locales e internacionales y a la exposición de hechos notorios o públicamente conocidos.
27. Para justificar la renovación del estado de excepción, en el decreto ejecutivo 193, el presidente de la República acude, además, a los informes confidenciales emitidos por el Ministerio de Defensa Nacional, el SNAI y la Policía Nacional, en los que se recomienda la renovación del estado de excepción. A continuación, se resumirá el contenido de los referidos informes, respetando el carácter reservado de la información.
28. En primer lugar, el presidente de la República adjunta el oficio MDN-MDN-2024-0548-OF, emitido por el ministro de Defensa Nacional el 4 de marzo de 2024, que recomienda la renovación del estado de excepción. Para llegar a esa conclusión, el oficio se remite a 3 informes dirigidos al jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

⁴ Ver, por ejemplo, CCE, dictamen 3-21-EE/21, 21 de julio de 2021, párr. 7.1.1.

⁵ CCE, dictamen 8-21-EE/21, 10 de diciembre de 2021, párr. 20.

- 29.** En el primer informe adjunto, el director de inteligencia del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas argumenta que se han conformado 3 alianzas o “facciones terroristas” encabezadas por los grupos delictivos con mayor presencia y poder en el país. Explica que, si bien las alianzas son de carácter temporal y adaptable a las condiciones del escenario, podrían existir consecuencias en el corto, mediano y largo plazo. Indica que, a pesar de las acciones llevadas a cabo por el Bloque de Seguridad, se han reportado picos de violencia y muertes violentas por sicariato debido a retaliaciones entre los grupos delictivos o en contra de autoridades locales, operadores de justicia y miembros de las fuerzas del orden.
- 30.** Expone, además, que el Bloque de Seguridad ha logrado dejar incomunicados a los líderes de varios grupos delictivos, que ciertos grupos locales en Guayaquil han ampliado sus operaciones y que el SNAI no está en condiciones de mantener el control dentro de los CPL. Asimismo, resume los resultados de las acciones tomadas en cuanto a la incautación de drogas y armas, municiones y explosivos, así como aquellas relacionadas con el combate a la minería ilegal. Como conclusión, afirma que, a pesar de la disminución del índice de violencia, de la penetración del crimen organizado y de los actos “terroristas”, es necesario que las operaciones militares continúen, por lo que se debe ampliar el periodo de vigencia del estado de excepción.
- 31.** En el segundo informe adjunto, el director de operaciones multidominio del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas analiza la situación de los CPL. Indica que se han ejecutado 22 intervenciones en apoyo a la Policía Nacional y al SNAI. Explica que el objetivo de las intervenciones se ha centrado en la detección y localización de armas, municiones y explosivos y en la restauración del orden dentro de los CPL. Señala que, desde la emisión del decreto ejecutivo 110, las Fuerzas Armadas han ejecutado 2050 acciones tácticas en 35 CPL y que se ha encontrado “un sinnúmero de artículos prohibidos entre armas, municiones, explosivos, sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, dinero, entre otros”. Afirma que se han erradicado las “vacunas” dentro de los CPL. Estima que se debe extender la vigencia del estado de excepción ya que no han finalizado “las intervenciones por cuanto se siguen encontrando caletas dentro de los” CPL.
- 32.** En el tercer informe adjunto, el director de asesoría jurídica del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas argumenta que las operaciones militares realizadas hasta el momento han afectado a las actividades de los grupos delictivos y, en particular, a sus fuentes de financiamiento, por lo que se han reducido los índices de violencia. Explica que, sin embargo, se han conformado nuevas alianzas y se han celebrado acuerdos para la financiación de los grupos “terroristas” que “están generando la presencia y actividades que afectan la seguridad, defensa y libertad de los ciudadanos a nivel

nacional”. Finalmente, recomienda la renovación del estado de excepción, aunque con una nueva semaforización para la limitación del derecho a la libertad de tránsito.

33. En segundo lugar, el presidente de la República adjunta el oficio SNAI-SNAI-2024-0253-0, emitido por el director general del SNAI el 4 de marzo de 2024. En este documento se concluye que la intervención de los CPL ha “causado efectos satisfactorios para la seguridad, pues [ha] permitido que se retiren armas, municiones, explosivos y varios artículos prohibidos, por lo que permite que el Estado vuelva a tener control de los” CPL. Afirma que el SNRS enfrenta problemas de seguridad y la falta de servidores públicos y que el estado de excepción ha permitido destinar y utilizar recursos institucionales dirigidos a las áreas de seguridad y rehabilitación social. Recomienda la renovación del estado de excepción y adjunta un informe realizado por el subdirector de protección y seguridad penitenciaria.
34. En el referido informe, se exponen las razones que justifican por qué se requiere el apoyo de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas para el control de los CPL. Además, constan fotografías que demuestran cómo las personas privadas de la libertad (“PPL”) se desplazan dentro de los CPL, manipulan cámaras y otros equipos, portan armas, acceden a equipamiento de las fuerzas del orden, etc. Asimismo, se presenta una línea de tiempo con el detalle de todos los incidentes reportados dentro de los CPL desde el 8 hasta el 16 de enero de 2024.
35. Por otro lado, en el informe en cuestión se identifican ventajas que supuso la declaratoria de estado de excepción: i) avance con actividades para mejorar la infraestructura y la logística en los CPL; ii) desarrollo de actividades para mejorar el manejo de los procesos de medidas cautelares, ejecución de penas y de implementación de medidas socioeducativas; iii) traslado de PPL y otras actividades relacionadas con la protección y seguridad penitenciaria; y, iv) reducción de muertes violentas. Bajo estas consideraciones, se recomienda, entre otras medidas, la renovación del estado de excepción.
36. En tercer lugar, el presidente de la República adjunta el oficio MDI-DMI-2024-0701-OF, emitido por la ministra del Interior (E) que a su vez se remite a una serie de oficios que conducen hacia el informe PN-DAI-EII-2024-0084-INF de la Policía Nacional. En dicho documento, el comandante general de la Policía Nacional expone que hasta el 29 de febrero de 2024 se reportaron 855 homicidios intencionales que representan una tasa de 4,82 por cada 100.000 habitantes. Indica que esta cifra es menor a la que se tenía proyectada y que esto es producto de las intervenciones realizadas en el marco de la declaratoria de estado de excepción.

37. Este informe identifica los avances en cuanto a la disminución de la violencia en los distritos priorizados. Además, expone las actividades realizadas en el marco del estado de excepción y los avances que tales actividades han representado en las siguientes áreas: decomiso de armas, municiones y explosivos, intervención carcelaria, aprehensión de “terroristas”, desarticulación de “grupos terroristas” e incautación de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización. Señala que, en el periodo comprendido entre el 8 de enero y el 29 de febrero de 2024, se decomisó un 65% más de droga, 35% más de armas de fuego, 511% más de municiones y 5% menos de explosivos que en el mismo periodo del año 2023.
38. Argumenta que, a partir del 8 de enero de 2024, se ha observado una notable disminución de la violencia, reflejada en la disminución de homicidios intencionales y de actividades como el contrabando, el tráfico ilícito de migrantes y la explotación minera ilegal. Sin embargo, “otras actividades delictivas como la extorsión, lavado de activos, distribución ilegal de hidrocarburos, sustracción de hidrocarburos y la trata de personas han experimentado un aumento, demostrando que la gobernanza criminal persiste en diversas regiones del país, aunque la violencia criminal haya reducido”. Todo ello, en comparación con los datos del mismo periodo en el año 2023. Concluye que, a pesar del “marcado éxito en la contención de la violencia”, es necesario renovar el estado de excepción para “mantener la tendencia positiva en la reducción de la violencia y el crimen”.
39. A partir de lo expuesto, esta Corte verifica que los hechos que, en concreto, motivaron la renovación del estado de excepción provienen de fuentes oficiales, como lo son los informes elaborados por las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y el SNAI. Las referidas instituciones han monitoreado la situación de la violencia, tanto en las calles como al interior de los CPL, a partir de la entrada en vigencia del estado de excepción originario el 8 de enero de 2024.
40. En virtud de lo expuesto, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito material previsto en el artículo 121 numeral 1 de la LOGJCC.

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

41. En el artículo 1 del decreto ejecutivo 193, el presidente de la República identifica dos causales de estado de excepción: grave conmoción interna y conflicto armado interno. 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 o alguna de ellas.

5.2.1. Grave conmoción interna

42. 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, ii) se genere una considerable alarma social.⁶
43. Acerca del primer requisito, la Corte ha señalado que “la delincuencia común es una situación que afecta a todos los Estados de forma crónica. Sin embargo, existen casos excepcionales donde el desbordamiento de fenómenos delincuenciales, la intensidad de la violencia y la subida exponencial de los índices de criminalidad perturban el orden público de forma crítica”.⁷ Asimismo, ha explicado que “la delincuencia no constituye *per se* un acontecimiento reciente [...] pero] en contextos específicos, puede tornarse en un hecho inédito, ya que la intensidad y el grado de violencia sobrepasa los límites de contención por parte de las autoridades y ocasiona graves e impactantes consecuencias sociales que requieren una respuesta urgente y extraordinaria”.⁸
44. En el dictamen 1-24-EE/24, la Corte concluyó que se cumplía el primer requisito. Esto se debe a que los hechos que motivaron la declaratoria de estado de excepción originaria evidencian un desbordamiento de la inseguridad a nivel nacional que pone en riesgo, entre otros, los derechos a la vida, a la integridad personal, a la vida digna, a la libertad de tránsito, al trabajo y a la educación. Además, la Corte constató que las medidas como la suspensión de clases a nivel nacional y el teletrabajo, como consecuencia de los actos del crimen organizado, demuestran una alteración de la convivencia normal de la ciudadanía. Finalmente, la Corte determinó que la infiltración de los grupos delictivos en las instituciones del Estado, en todos los niveles, denota la amenaza existente a la estabilidad institucional.⁹
45. Si bien en el decreto ejecutivo 193 y en los informes que el presidente de la República ha remitido a este Organismo existe una posición unánime acerca de la disminución de la violencia en el país desde la entrada en vigencia del estado de excepción originario, también se ha resaltado, por ejemplo, que: en los distintos operativos llevados a cabo en los CPL y en el resto del territorio nacional se siguen encontrando armas, municiones, explosivos y sustancias catalogadas sujetas a fiscalización; los índices de violencia y criminalidad siguen siendo altos, los grupos delictivos han

⁶ CCE, dictamen 3-19-EE/19, 9 de julio de 2019, párr. 21.

⁷ CCE, dictamen 6-21-EE/21, 3 de noviembre de 2021, párr. 29.

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

⁹ Ver, CCE, dictamen 1-24-EE/24, 29 de febrero de 2024, sección 5.2.

formado nuevas alianzas, muchos grupos delictivos mantienen sus capacidades y representan una amenaza y el cometimiento de ciertos delitos graves ha aumentado.

46. En este escenario, esta Corte verifica que el presidente de la República ha presentado argumentos suficientes para justificar que persisten acontecimientos de tal intensidad que atentan gravemente en contra del ejercicio de los derechos constitucionales, la estabilidad institucional, la seguridad y la convivencia normal de la ciudadanía. En conclusión, se verifica el cumplimiento del primer requisito.
47. En cuanto al segundo requisito, en el dictamen 1-24-EE/24, la Corte constató que el incremento de la violencia que motivó la declaratoria de estado de excepción originaria causó una considerable alarma y conmoción social. Para justificarlo, la Corte tomó en cuenta publicaciones en múltiples medios de comunicación, nacionales e internacionales. Asimismo, analizó eventos como la toma del medio de comunicación de propiedad del Estado TC Televisión por parte de miembros de un grupo delictivo que, luego de haber sido transmitida en vivo, provocó la movilización masiva de la población, la interrupción de la jornada laboral, el cierre de comercios e instituciones públicas, la implementación de la modalidad de teletrabajo en días posteriores y el cierre de escuelas.¹⁰ Además, la Corte tuvo en cuenta estadísticas entre las cuales destaca que Ecuador se encuentra en el décimo puesto del índice de criminalidad del mundo, al evidenciarse un “nivel altísimo de criminalidad y baja resiliencia estatal (habilidad de reaccionar o soportar el impacto de una crisis), la cual bajó de 5.7 en 2021 a 4.88 en 2023, de acuerdo con el Informe Global Contra el Régimen Organizado Transnacional (2023)”.¹¹
48. Desde entonces, esta Corte verifica, a partir del análisis de los hechos presentados por el presidente de la República y como un hecho público y notorio, que la alarma social persiste y que la ciudadanía se ha mantenido a la expectativa de las acciones que, principalmente, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional han ejecutado a partir de la emisión del decreto de estado de excepción originario. En conclusión, se verifica el cumplimiento del segundo requisito.
49. En virtud de lo expuesto, esta Corte concluye que los hechos alegados configuran la causal de grave conmoción interna.

¹⁰ *Ibid.*, párr. 58.

¹¹ *Ibid.*, párr. 38 (que hace referencia al informe PN-DAI-DAO-2024-014-INF).

5.2.2. Conflicto armado interno

50. El artículo 164 de la Constitución establece que el presidente de la República “podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él en caso de [...] conflicto armado internacional o interno”. Sin embargo, no define ni caracteriza al “conflicto armado interno”. Por ello, es necesario, en primer lugar, determinar el alcance y el sentido de los términos empleados en el referido artículo de la Constitución.
51. Es claro que la Constitución, por “conflicto armado interno”, se refiere a lo que este Organismo,¹² la jurisprudencia internacional¹³ y la doctrina¹⁴ han llamado “conflicto armado no internacional” (“CANI”).¹⁵ La Corte Interamericana de Derechos Humanos, de hecho, ha empleado los mismos términos que usa la Constitución para referirse a los CANI.¹⁶ Resulta lógico interpretar el artículo 164 de la Constitución de esta forma en la medida en que, como parte de la misma causal, el artículo incluye también a los conflictos armados internacionales. El único tipo de conflicto armado reconocido a nivel mundial, además del internacional, es el CANI — independientemente de los términos que se empleen para referirse a este tipo de conflicto armado—.

5.2.2.1. Los Convenios de Ginebra y su Protocolo Adicional II son parte del bloque de constitucionalidad

52. Para comprender el alcance de la causal de conflicto armado interno, es necesario tomar en cuenta los tratados internacionales en la materia que han sido ratificados por Ecuador y que forman parte del bloque de constitucionalidad. Como antecedente, debe tomarse en cuenta que la Corte Constitucional, en el dictamen 8-19-TI/19, concluyó

¹² CCE, dictamen 4-19-OP/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 32.

¹³ Ver, por ejemplo, Corte Penal Internacional, *Situation in the Democratic Republic of the Congo in the case of The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*, ICC-01/04-01/06, *Judgment pursuant to Article 74 of the Statute*, 14 de marzo de 2012.

¹⁴ Ver, por ejemplo, Nils Melzer, *Derecho Internacional Humanitario: Una Introducción Integral*, Ginebra: CICR, 2019.

¹⁵ Esta precisión es necesaria debido a que un CANI no necesariamente se limita al interior del territorio de un único Estado, sino que, sin perder su carácter de CANI, puede extenderse al territorio de otros Estados a través de *spillovers*. Un *spillover* tiene lugar cuando las hostilidades en el marco de un CANI dejan de desarrollarse exclusivamente en el territorio de un único Estado y se desbordan hacia otro u otros Estados con los que regularmente se mantienen fronteras terrestres o marítimas. Esto, siempre y cuando no intervengan las fuerzas armadas de otro u otros Estados.

¹⁶ Ver, por ejemplo, Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Masacres de El Mozote y Lugares Aledaños Vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de octubre de 2012. Serie C No. 252, párr. 62; *Caso de las Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de marzo de 2005. Serie C No. 120, párr. 48.1; y, *Caso Contreras y otros Vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2011. Serie C No. 232, párr. 41.

que el Protocolo Adicional III a los Convenios de Ginebra de 1949¹⁷ “viene a conformar el bloque de constitucionalidad, constituyendo un instrumento dentro del *corpus iuris* del derecho internacional humanitario, que regula los aspectos relacionados a los conflictos armados”.¹⁸

- 53.** Esta Corte considera que los Convenios de Ginebra de 1949 y su Protocolo Adicional II¹⁹ son parte del bloque de constitucionalidad ya que: i) contienen normas que tienen el carácter de *ius cogens*; ii) tienen objetivos comunes y una relación directa con los derechos humanos; y, iii) Ecuador debe cumplir sus obligaciones en virtud del derecho internacional.
- 54.** En primer lugar, los Convenios de Ginebra de 1949 y su Protocolo Adicional II contienen normas que tienen el carácter de *ius cogens* o normas imperativas del derecho internacional general. De acuerdo con el artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados,²⁰ “una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que solo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter”. La Comisión de Derecho Internacional se ha pronunciado acerca de la naturaleza de estas normas afirmando que estas: “reflejan y protegen valores fundamentales de la comunidad internacional, son jerárquicamente superiores a otras normas de derecho internacional y son universalmente aplicables”.²¹
- 55.** Los Convenios de Ginebra de 1949, incluyendo su artículo 3 común, y su Protocolo Adicional II contienen normas que tienen el carácter de *ius cogens* en la medida en que han sido generalmente reconocidas y aceptadas por la comunidad internacional,²² tienen un valor moral particularmente alto y, en la actualidad, no se podría aceptar una actuación o acuerdo contrario a su contenido. La Comisión de Derecho Internacional ha considerado que las “normas básicas del derecho internacional humanitario” tienen

¹⁷ Protocolo III adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la aprobación de un signo distintivo adicional, 2005.

¹⁸ CCE, dictamen 8-19-TI/19, 7 de mayo de 2019, párr. 16.

¹⁹ Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, 1977.

²⁰ La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados fue ratificada por Ecuador en 2005.

²¹ Comisión de Derecho Internacional, Informe de la Comisión de Derecho Internacional 71er período de sesiones (29 de abril a 7 de junio y 8 de julio a 9 de agosto de 2019), A/74/10. Conclusión 3. https://legal.un.org/ilc/documentation/spanish/reports/a_74_10.pdf.

²² Los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y su protocolo adicional II han sido ratificados por 196 y 169 Estados, respectivamente.

el carácter de normas imperativas del derecho internacional general.²³ Por su parte, acerca de los Convenios de Ginebra de 1949, la Corte Internacional de Justicia ha considerado:

Sin duda [...] muchas normas del derecho humanitario aplicables en los conflictos armados son tan fundamentales para el respeto de la persona humana y las “consideraciones elementales de humanidad” [...] que los Convenios de [...] Ginebra han gozado de una amplia adhesión. Además, estas reglas fundamentales deben ser observadas por todos los Estados, hayan ratificado o no las convenciones que las contienen, porque constituyen principios intransgresibles del derecho internacional consuetudinario.²⁴

- 56.** Por citar algunos de los ejemplos más claros, el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949 prevé, en el contexto del desarrollo de un CANI, el trato humano a las personas que no participan activamente en las hostilidades sin ninguna distinción basada en la raza, el color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna o cualquier otro criterio análogo (numeral 1), la prohibición de los tratos crueles (numeral 1 literal a) y la prohibición de la tortura (numeral 1 literal a). Por su lado, el artículo 4 numeral 2 literal f) del Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949 prohíbe la esclavitud y la trata de esclavos en todas sus formas. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, por ejemplo, ha considerado expresamente que la prohibición absoluta de la tortura²⁵ y de los tratos crueles,²⁶ la prohibición de la esclavitud,²⁷ así como el principio de igualdad y no discriminación²⁸ son normas de *ius cogens*.
- 57.** En segundo lugar, las normas previstas en los Convenios de Ginebra de 1949, incluyendo su artículo 3 común, y su Protocolo Adicional II tienen objetivos comunes y una relación directa con los derechos humanos. El derecho internacional humanitario

²³ Comisión de Derecho Internacional, Informe de la Comisión de Derecho Internacional 71er período de sesiones (29 de abril a 7 de junio y 8 de julio a 9 de agosto de 2019), A/74/10. Conclusión 23. https://legal.un.org/ilc/documentation/spanish/reports/a_74_10.pdf.

²⁴ Corte Internacional de Justicia, *Advisory Opinion on the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, 8 de julio de 1996, párr. 79.

²⁵ Ver, por ejemplo, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Maritza Urrutia Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2003. Serie C No. 103, párr. 92; Caso Cantoral Benavides Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69, párr. 95; Caso Torres Millacura y otros Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de agosto de 2011. Serie C No. 229, párr. 86; Caso Fleury y otros Vs. Haití. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 23 de noviembre de 2011. Serie C No. 236.

²⁶ Ver, por ejemplo, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149, párr. 126.

²⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Serie C No. 318, párr. 249.

²⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, Opinión Consultiva OC-18/03, 17 de septiembre de 2003, párr. 101.

y el derecho internacional de los derechos humanos tienen en común, como fin último, al principio de humanidad. Esto, ya que “la esencia [...] del derecho internacional humanitario, así como de los derechos humanos descansa en la protección de la dignidad humana”.²⁹ Debe tomarse en cuenta que ambas ramas comparten el objetivo de “proteger la vida, la dignidad y el sustento de los seres humanos en situaciones de peligro”.³⁰ De hecho, el derecho internacional humanitario, debido a su larga historia y anterior codificación, puede considerarse como un punto de partida, inspiración y hasta un precursor para el derecho internacional de los derechos humanos.³¹ Así, es claro que entre estas ramas del derecho internacional público existe una conexión y relación directa, que comparten objetivos comunes y que es fundamental que se tomen en cuenta en conjunto en contextos de conflicto armado.

58. El artículo 3 común a los Convenios de Ginebra contiene normas que buscan proteger un mínimo estándar de humanidad en contexto de CANI. En efecto, prevé el trato humano a las personas que no participan activamente en las hostilidades sin ninguna distinción basada en la raza, el color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna o cualquier otro criterio análogo y, para ello, establece la prohibición absoluta de:

a) los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios.; b) la toma de rehenes; c) los atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes; d) las condenas dictadas y las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal legítimamente constituido, con garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados.³²

59. Asimismo, este artículo prevé la obligación de las partes del CANI de recoger y asistir a los heridos y a los enfermos.³³

60. Por su parte, el Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949 establece que las personas que no participan activamente en las hostilidades tienen derecho a que se respete su persona, honor, convicciones y prácticas religiosas y a recibir un trato humano en toda circunstancia, sin ninguna distinción de carácter desfavorable.³⁴ Además, incluye la prohibición de los atentados contra la vida, la salud y la integridad física o mental de las personas, así como de los castigos colectivos, la toma de rehenes,

²⁹ Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, *The Prosecutor v. Furundzija*, IT-95-17/I-T, *Judgment*, 10 de diciembre de 1998, párr. 183.

³⁰ Gerd Oberleitner, *Human Rights in Armed Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 9-10.

³¹ *Ibid.*

³² Artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949, numeral 1.

³³ *Ibid.*, numeral 2.

³⁴ Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949, Artículo 4 numeral 1.

los actos de terrorismo, los atentados contra la dignidad personal, la esclavitud y la trata de esclavos, el pillaje y la amenaza de cometer cualquiera de estos actos.³⁵

- 61.** Asimismo, prohíbe los desplazamientos forzados³⁶ y las órdenes de no dejar sobrevivientes.³⁷ Contiene disposiciones con garantías específicas de los niños,³⁸ las personas privadas de la libertad,³⁹ los heridos, enfermos y náufragos,⁴⁰ el personal sanitario y religioso,⁴¹ la misión médica⁴² y la población civil.⁴³ Cuenta, además, con normas que prevén garantías judiciales mínimas para las diligencias penales⁴⁴ y normas que protegen las unidades y medio de transporte sanitarios,⁴⁵ el uso del signo distintivo,⁴⁶ los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil,⁴⁷ las obras e instalaciones que contienen fuerzas peligrosas⁴⁸ y los bienes culturales y los lugares de culto.⁴⁹
- 62.** La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha llegado al punto de considerar que “[h]ay efectivamente equivalencia entre el contenido del artículo 3 común de los Convenios de Ginebra de 1949 y el de las disposiciones de la Convención Americana y de otros instrumentos internacionales acerca de los derechos humanos inderogables (tales como el derecho a la vida y el derecho a no ser sometido a torturas ni a tratos crueles, inhumanos o degradantes)”.⁵⁰ Esta apreciación se explica en la medida en que los tratados de derechos humanos y de derecho internacional humanitario prevén en algunos casos normas similares y, en todo caso, normas que parten del mismo objetivo de preservar y proteger el principio de humanidad y la dignidad humana.
- 63.** En tercer lugar, la incorporación de los Convenios de Ginebra y su Protocolo Adicional II al bloque de constitucionalidad responde a la necesidad de que el Estado pueda implementar, de forma efectiva, el derecho internacional en el ordenamiento jurídico interno y, por tanto, pueda cumplir las obligaciones que, de forma voluntaria, ha

³⁵ *Ibid.*, Artículo 4 numeral 2.

³⁶ *Ibid.*, Artículo 17.

³⁷ *Ibid.*, Artículo 4 numeral 1.

³⁸ *Ibid.*, Artículo 4 numeral 3.

³⁹ *Ibid.*, Artículo 5.

⁴⁰ *Ibid.*, Artículos 7 y 8.

⁴¹ *Ibid.*, Artículo 9.

⁴² *Ibid.*, Artículo 10.

⁴³ *Ibid.*, Artículo 13.

⁴⁴ *Ibid.*, Artículo 6.

⁴⁵ *Ibid.*, Artículo 11.

⁴⁶ *Ibid.*, Artículo 12.

⁴⁷ *Ibid.*, Artículo 14.

⁴⁸ *Ibid.*, Artículo 15.

⁴⁹ *Ibid.*, Artículo 16.

⁵⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 70, párr. 209.

adquirido como sujeto pleno del derecho internacional público. Ecuador ha ratificado los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, así como su protocolo adicional II.⁵¹ Por tanto, Ecuador debe cumplir con todas las obligaciones que constan en los referidos tratados internacionales que regulan los contextos de conflicto armado.⁵² Para ello, es necesario que las normas del derecho internacional humanitario gocen de un nivel jerárquico superior propio del bloque de constitucionalidad.

64. Por las razones expuestas y observando que los tratados internacionales analizados no son incompatibles con los derechos constitucionales y que no modifican el contenido de la Constitución, esta Corte concluye que estos son parte del bloque de constitucionalidad y, por tanto, deben ser observados en su ámbito de aplicación y, en particular, al definir la causal de conflicto armado interno.

5.2.2.2. Requisitos del conflicto armado no internacional

65. El artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949 establece que sus disposiciones deben ser aplicadas en todo “conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes”. A partir de la interpretación de este artículo, con una amplia aceptación a nivel mundial, se considera que un CANI tiene lugar cuando existe “violencia armada prolongada entre autoridades gubernamentales y grupos armados organizados o en entre esos grupos en el territorio de un Estado”.⁵³
66. La existencia de un CANI implica la concurrencia de dos requisitos: organización del grupo armado e intensidad de las hostilidades.⁵⁴ Para verificar el cumplimiento de

⁵¹ El 11 de agosto de 1954, Ecuador ratificó los 4 Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 (Ver, <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/treaties-and-states-parties>). Los Convenios de Ginebra son: i) Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las Fuerzas Armadas en campaña; ii) Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las Fuerzas Armadas en el mar; y, iii) Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo al trato debido a los prisioneros de guerra; y, iv) Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra. Asimismo, Ecuador ratificó el Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional el 10 de abril de 1979.

⁵² En el caso de los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, únicamente el artículo 3 común es aplicable en los CANI.

⁵³ Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, *The Prosecutor v. Duško Tadić*, IT-94-1-A, *Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction*, 2 de octubre de 1995, párr. 70.

⁵⁴ Ver, por ejemplo: Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, *Prosecutor v Haradinaj, Balaj and Brahimaj*, IT-04-84-T, *Judgment*, 3 de abril de 2018, párr. 38; Tribunal Penal Internacional para Ruanda, *Prosecutor v Jean-Paul Akayesu*, ICTR-96-4-T, *Judgment*, 2 de septiembre de 1998, párr. 620; Tribunal Especial para Sierra Leona, *Prosecutor v Brima, Kamara and Kanu*, SCSL-04-16-T, *Judgment*, 20 de junio de 2007, párr. 244; Corte Penal Internacional, *Prosecutor v Thomas Lubanga Dyilo*, ICC-01/04-01/06, *Decision on the Confirmation of Charges*, 29 de enero de 2007, párr. 233.

estos requisitos, los tribunales internacionales han acudido a diferentes indicios que, además de no ser taxativos, solo permiten guiar a la autoridad que en su momento deba calificar, o no, un CANI.

- 67.** Vale la pena aclarar que, para la calificación de un CANI, es irrelevante la naturaleza y los objetivos del grupo armado organizado. En efecto, “la determinación de la existencia de un conflicto armado se basa solamente en dos criterios: la intensidad del conflicto y la organización de las partes, el propósito de las fuerzas armadas para participar en los actos de violencia o alcanzar otros objetivos es, por tanto, irrelevante”.⁵⁵ Así, por ejemplo, el hecho de que un grupo armado no tenga aspiraciones políticas o que su actividad se centre en el narcotráfico u otras actividades delictivas no impide que pueda ser una parte del conflicto en el marco de un CANI.
- 68.** Algunos indicios que han sido utilizados por tribunales internacionales para determinar si un grupo armado cumple con el parámetro de organización son: la existencia de una estructura de mando; la capacidad de llevar a cabo operaciones militares organizadas; la capacidad logística; la capacidad de relacionarse con la implementación de las obligaciones del derecho internacional humanitario; la capacidad de hablar con una voz unificada; la existencia de una estructura de mando oficial; el establecimiento de cuarteles generales; el uso de uniformes; la distribución de roles y responsabilidades de diferentes entidades; los modos de comunicación utilizados; el entrenamiento militar a los miembros del grupo; la capacidad de entablar negociaciones con terceros; la exigencia de permisos para cruzar puestos de control; la capacidad para operar dentro de zonas designadas; el control de territorio; la capacidad de adquirir, transportar y distribuir armas; la capacidad de reclutar nuevos miembros; el nivel de coordinación de acciones; la existencia de normas internas; la existencia de procesos disciplinarios; entre otros.⁵⁶
- 69.** Por su parte, algunos indicios que han sido utilizados por tribunales internacionales para determinar si se cumple con el requisito de intensidad son: el número de incidentes y el nivel, extensión y duración de la violencia; la extensión geográfica de la violencia; las muertes, lesiones y daños causados por la violencia; la movilización de personas y distribución de armas; el tipo de armas utilizadas por las partes; la

⁵⁵ Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, *Prosecutor v Limaj, Bala and Musliu*, IT-03-66-T, *Judgment*, 30 de noviembre de 2005, párr. 170.

⁵⁶ 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 Dorđević*, 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.

celebración de acuerdos de alto al fuego y de paz; la participación de terceros como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas u otros; el enjuiciamiento de delitos aplicables exclusivamente en conflictos armados; el otorgamiento de amnistías; las derogaciones de tratados de derechos humanos; la emisión de decretos de estados de excepción; el uso de fuerzas armadas en lugar de la policía; entre otros.⁵⁷

70. Al respecto, la verificación del cumplimiento del requisito de organización debe realizarse frente a cada grupo armado. 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. Por su parte, la verificación del cumplimiento del requisito de intensidad debe realizarse frente a cada confrontamiento que se pretende calificar como CANI. En principio, no es posible acumular los actos cometidos por dos o más grupos armados organizados salvo que estos actúen como una coalición y, por tanto, unan esfuerzos para combatir al mismo adversario de forma coordinada y sostenida. Además, los actos que deben tomarse en cuenta al momento de analizar el requisito de intensidad son aquellos que están directamente relacionados con el conflicto en cuestión.
71. Cuando se verifica el cumplimiento de los requisitos de intensidad y organización, a partir de la constatación de algunos de los indicios antes referidos en el marco de un análisis integral de cada caso concreto, entonces se puede concluir que tiene lugar un CANI de baja intensidad. En este tipo de conflicto, en lo principal, todas las partes deben observar el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949 y el derecho internacional humanitario consuetudinario.
72. Ahora bien, cuando (i) las fuerzas armadas del Estado son una parte del conflicto y (ii) el grupo armado organizado ejerce control territorial, entonces tiene lugar un CANI de alta intensidad.⁵⁸ Lo que caracteriza a este tipo de conflicto armado es que, además de las normas aplicables en los CANI de baja intensidad, en ellos también es aplicable el Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949.
73. Asimismo, esta Corte resalta que el reconocimiento de beligerancia a un grupo armado organizado, en el marco de un CANI, no tiene efecto alguno en la calificación del

⁵⁷ Ver, Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, *Prosecutor v Delalić, Mucić, Delić and Landžo*, IT-96-21-T, *Judgment*, 16 de noviembre de 1998; *Prosecutor v Boškoski and Tarčulovski*, IT-04-82-T, *Judgment*, 10 de julio de 2008; *Prosecutor v Đorđević*, IT-05-87/1-T, *Judgment*, 23 de febrero de 2011; *Prosecutor v Milošević*, IT-02-54-T, *Decision on Motion for Judgment of Acquittal*, 16 de junio de 2004; *Prosecutor v Limaj, Bala and Musliu*, IT-03-66-T, *Judgment*, 30 de noviembre de 2005; *Prosecutor v Haradinaj, Balaj and Brahimaj*, IT-04-84-T, *Judgment*, 3 de abril de 2018; Corte Penal Internacional, *Prosecutor v Katanga and Chui*, ICC-01/04-01/07, *Decision on the Confirmation of Charges*, 30 de septiembre de 2008.

⁵⁸ Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949, artículo 1.

conflicto. Las normas sobre el reconocimiento de beligerancia pueden resumirse de la siguiente forma: “cualquier Estado puede reconocer a los insurgentes como Potencia beligerante, siempre que (1) estén en posesión de una determinada parte del territorio del Gobierno legítimo; (2) han establecido un gobierno propio; y (3) conducen su contienda armada con el gobierno legítimo de acuerdo con las leyes y usos de la guerra”.⁵⁹ Actualmente existe controversia en cuanto a si estas normas del derecho internacional consuetudinario han quedado en desuetudo o siguen siendo aplicables en la actualidad.⁶⁰

74. Si se parte de la premisa de que estas normas permanecen vigentes, entonces la consecuencia sería aceptar la idea de que un CANI pueda convertirse en un conflicto armado internacional a través de un reconocimiento de beligerancia, siempre y cuando se cumplan las condiciones para tal reconocimiento.⁶¹ Sin embargo, esta posibilidad queda, según el criterio de esta Corte, descartada por lo menos para aquellos Estados que han ratificado el Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949. En efecto, como se indicó en el párrafo 72 *supra*, el Protocolo Adicional II regula los CANI siempre y cuando las fuerzas armadas del Estado sean una de las partes del conflicto y el grupo armado organizado ejerza control territorial. Toda vez que las condiciones de aplicación del Protocolo Adicional II y del reconocimiento de beligerancia se sobreponen, es claro que, por lo menos para los Estados Parte del referido protocolo, el reconocimiento de beligerancia no tendría efecto alguno.
75. El único caso en el cual la calificación de un CANI podría variar, por la conversión del conflicto armado en uno internacional, es cuando un Estado ejerce control general sobre el grupo armado organizado. Esto tiene lugar cuando este segundo Estado tiene “un rol en la organización, coordinación o planeación de las acciones militares del grupo militar en adición a la financiación, entrenamiento y equipamiento o provisión de soporte operacional”⁶² del grupo armado organizado.⁶³ El referido test fue propuesto por el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia y, posteriormente, fue avalado, para el fin específico de la calificación del conflicto armado, por la Corte Internacional de Justicia.⁶⁴

⁵⁹ Oppenheim, *International Law*, Longmans: Green & Co, vol. 2, 1905, p. 86.

⁶⁰ Ver, Kubo Mačák, *Internationalized Armed Conflicts in International Law*, Oxford: Oxford University Press, 2018, p. 107-108.

⁶¹ *Ibid*, p. 109.

⁶² Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, Sala de Apelaciones, *Fiscal c. Duško Tadić*, IT-94-1-A, *Judgment*, 15 de julio de 1999, párr. 137.

⁶³ Estas situaciones podrían presentarse en escenarios variados como, por ejemplo, la ocupación por *proxy* en la que un Estado ocupa el territorio de otro a través de un grupo armado organizado sobre el cual ejerce un nivel de control general.

⁶⁴ Corte Internacional de Justicia, *Case Concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, sentencia de 26 de febrero 2007, párr. 402 y ss.

5.2.2.3. La existencia de un conflicto armado no internacional es una cuestión fáctica

76. La causal de estado de excepción por “conflicto armado internacional o interno”, prevista en el artículo 164 de la Constitución, es particular debido a que la existencia de un conflicto armado, sea internacional o no internacional, y la consecuente aplicación del derecho internacional humanitario o *jus in bello*, no requiere de una declaración de naturaleza política y/o jurídica. No es necesario que el presidente de la República lo reconozca en un decreto, que la Asamblea Nacional lo ratifique en una resolución, ni que la Corte Constitucional emita un dictamen favorable al respecto. Esta Corte ha aclarado que la existencia de un conflicto armado no depende de “hechos institucionales (constituidos por actos jurídicos, como la declaratoria de estados de excepción)”.⁶⁵ Tampoco se requiere de pronunciamiento alguno de organizaciones internacionales, cortes internacionales, organismos de protección de derechos humanos ni del propio Comité Internacional de la Cruz Roja.
77. En efecto, la existencia de un conflicto armado, internacional o no internacional, y la consecuente aplicación del derecho internacional humanitario, es una cuestión fáctica, como ya lo reconoció esta Corte en su dictamen 1-24-EE/24.⁶⁶ De cumplirse, en los hechos, los requisitos para la existencia de un CANI, entonces el derecho internacional humanitario, en conjunto con los derechos humanos, así como las regulaciones previstas en la Constitución y el ordenamiento jurídico ecuatoriano para el efecto, rige tal situación de forma automática.

5.2.2.4. Diferenciación entre el conflicto armado no internacional como cuestión fáctica y como causal de estado de excepción

78. La Constitución, en su artículo 164, exige que se justifique la temporalidad de los estados de excepción. De acuerdo con el artículo 166, el estado de excepción puede durar, como máximo, sesenta días con la posibilidad de una única extensión de hasta treinta días adicionales. Bajo los mismos hechos, los estados de excepción no se pueden extender más allá del límite temporal establecido en la Constitución.
79. La realidad es que es imposible prever la duración de un conflicto armado. La historia demuestra que los conflictos armados, tanto internacionales como no internacionales, pueden extenderse por varios años y a veces incluso décadas. Ante ello, sería irracional y alejado de la realidad interpretar el artículo 164 de la Constitución en el sentido de

⁶⁵ CCE, dictamen 4-19-OP/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 28 y dictamen 1-24-EE/24, 29 de febrero de 2024, párr. 83.

⁶⁶ CCE, dictamen 1-24-EE/24, 29 de febrero de 2024, párr. 83.

que un CANI deba durar, como máximo, noventa días. Por ello, resulta indispensable diferenciar al CANI, *per se*, del conflicto armado interno como causal de estado de excepción.

- 80.** La existencia de un CANI, y la consecuente aplicación del derecho internacional humanitario, no depende de su reconocimiento por parte del Estado ni de ninguna de las partes del conflicto. Esta determinación depende de la concurrencia de los requisitos de intensidad y organización, en los hechos, independientemente de cualquier pronunciamiento de la Corte u otra autoridad. En estos escenarios, el presidente de la República puede y debe tomar todas las medidas que son inherentes a los conflictos armados como, por ejemplo, la movilización y el empleo de las Fuerzas Armadas —para que cumplan su rol natural reconocido en el artículo 158 de la Constitución— así como el uso de armamento acorde a la situación. Si existiese un CANI, el presidente de la República no necesitaría acudir a la declaratoria de un estado de excepción para tomar este tipo de medidas.
- 81.** Esto se debe a que sería irrazonable que la Corte Constitucional o cualquier órgano tuviese siquiera la posibilidad de limitar que el presidente de la República tome acciones propias de los CANI cuando uno tiene lugar. Aquello impediría que se tomen las medidas adecuadas y oportunas para proteger a la población. Además, como se explicó en la sección 5.2.2.1. *supra*, el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y el Protocolo Adicional II son parte del bloque de constitucionalidad y, en caso de CANI, aplican de forma automática de acuerdo con la intensidad del conflicto armado. La aplicación de estas normas garantiza un estándar mínimo de humanidad en situaciones tan excepcionales y complejas como los conflictos armados. Finalmente, debe tomarse en cuenta que sería contrario a la naturaleza excepcional y temporal de los estados de excepción exigir que el presidente de la República decrete estados de excepción, por periodos superiores al límite establecido en la Constitución, para tomar medidas inherentes al desarrollo de un CANI. Tan es así que la aplicación del derecho internacional humanitario ni siquiera es una de las medidas taxativas contempladas en el artículo 165 de la Constitución como aquellas que el presidente de la República podría adoptar una vez declarado el estado de excepción.
- 82.** Esta interpretación no le resta efecto útil al artículo 164 de la Constitución ya que, ante la existencia de un CANI, el presidente de la República podría decretar el estado de excepción bajo la causal de conflicto armado interno, si requiriese tomar medidas que no necesariamente son inherentes al desarrollo de los conflictos armados pero que, de todos modos, podrían requerirse para enfrentar este tipo de situación. Por ejemplo, el presidente de la República podría decretar la recaudación anticipada de tributos o utilizar fondos públicos previstos para otros fines como lo establecen los numerales 1

y 2 del artículo 165 de la Constitución, o enviar a la Asamblea Nacional dos proyectos de ley en materia económica urgente, como lo prevé el artículo 140 de la Constitución.

5.2.2.5. Control de constitucionalidad frente a la causal de conflicto armado interno

- 83.** 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 la motivación y la información aportadas por el presidente de la República son suficientes para concluir si se ha justificado, o no, la configuración de la causal conforme los parámetros establecidos anteriormente.
- 84.** Entendiendo que gran parte de la información relacionada con la gestión de un CANI podría tener carácter confidencial por relacionarse con temas de seguridad nacional, la fundamentación podría constar, además de en el decreto de estado de excepción, en documentación adjunta. Entonces, para determinar si el presidente de la República ha fundamentado la existencia de un conflicto armado, la Corte debe analizar todo el expediente y ciertamente tomar en cuenta la información de carácter confidencial que, a pesar de que probablemente no pueda ser expuesta en el dictamen, puede ser valorada por la Corte para tomar su decisión.
- 85.** En el artículo 1 del decreto ejecutivo 193, el presidente de la República invoca la causal de conflicto armado interno para la renovación del estado de excepción. Como antecedente, había invocado la misma causal en el artículo 2 del decreto ejecutivo 111. Para analizar si se configura la causal invocada, se tomará en cuenta a los decretos ejecutivos 193 y 111, así como todos los informes confidenciales adjuntos enviados a la Corte, en vista de que el decreto ejecutivo 193 se remite a estos documentos.
- 86.** Para justificar la configuración de la causal de conflicto armado interno, en el decreto ejecutivo 111 y en los informes adjuntos consta lo que se expone a continuación. El presidente de la República calificó a 22 grupos como criminales, organizados, transnacionales, terroristas y actores no estatales beligerantes. Acerca de la predominancia territorial, se explica que ciertos grupos tendrían el control de los CPL y que su control sería más claro en determinadas provincias, dependiendo del grupo al que se refiera. Además, existen referencias a posibles nexos entre ciertos grupos delictivos y organizaciones criminales transnacionales como los cárteles de Sinaloa y Jalisco Nueva Generación, la Mafia Albanesa y grupos armados colombianos. Finalmente, se concluye que los grupos identificados:

[C]umplen con parámetros y patrones que nos permiten confirmar los estándares internacionales para ser categorizados como grupos criminales organizados

transnacionales, puesto que, tienen una estructura mínima y un umbral de intensidad, es decir tienen una estructura de mando, reglas y mecanismos disciplinarios dentro de sus organizaciones, controlan un determinado territorio, además de tener la capacidad de reclutamiento, acceso a armas, equipamiento y entrenamiento militar. Además, cuentan con la capacidad para planificar, coordinar y ejecutar operaciones de naturaleza militar y con voceros oficiales para comunicar, negociar y concluir acuerdos.

En este sentido, los indicios y sustentos del accionar criminal, delincuencia y terrorista dan cuenta de que estas redes criminales poseen estructuras jerarquizadas, con capacidades y conocimientos en diferentes ámbitos que les permiten alcanzar los objetivos de las empresas criminales en sus distintas economías ilegales entre las que se detallan manejo de armas de fuego y explosivos, entrenamiento en estrategia y planificación militar. Estos criterios se utilizan como mínimo para distinguir un conflicto armado interno, de otros actos de delincuencia que no están sujetos al derecho internacional humanitario.

[E]stas estructuras tienen capacidades que les han permitido permanecer en el tiempo e intensificar sus acciones criminales en contra de la ciudadanía en general e incrementando los niveles de violencia en el país.

[Los] Grupos Criminales Organizados Transnacionales ejercen violencia financiada principalmente por actividades de narcotráfico; ejecutan acciones de tal intensidad como: matanzas carcelarias, atentados armados selectivos, atentados armados múltiples, atentados con explosivos o atentados a servidores e infraestructuras públicas, que no son esporádicas y que se caracterizan por su intensidad, permanencia y recurrencia, han demostrado “los mecanismos jurídicos ordinarios, inherentes al Estado han dejado de ser suficientes para contrarrestar el conflicto”.

87. Para justificar la configuración de la misma causal, en el informe realizado por el director de inteligencia del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas que consta como documento adjunto al decreto ejecutivo 193, se explica que los grupos delictivos habrían conformado 3 alianzas o “facciones terroristas”. Estas alianzas estarían lideradas por 3 de los grupos delictivos con mayor presencia y poder en el país. A continuación, se explicará el funcionamiento de las nuevas alianzas según dicho informe. Dado el carácter reservado de la información, se omitirá la presentación de datos específicos como el nombre de los grupos delictivos involucrados.
88. La primera facción correspondería a una “alianza intermitente de supervivencia” de un grupo delictivo principal con otros 5 grupos delictivos. Esta alianza tendría como objetivos contrarrestar las acciones del Estado, proteger a sus líderes y continuar con el negocio del narcotráfico. Además, habría generado fraccionamientos internos o atomización y desorganización en los mandos medios de los grupos delictivos.
89. La segunda facción correspondería con una “alianza de posicionamiento territorial” de un grupo delictivo principal con bandas locales a nivel nacional. Esto con el objetivo de fortalecer las operaciones de minería ilegal, diversificar su actividad criminal a

través de delitos como el narcotráfico, la extorsión y el tráfico de combustibles. Se habría establecido un modelo de franquicias que el grupo delictivo principal otorgaría a las bandas locales.

90. La tercera facción correspondería con una “alianza de poder” de un grupo delictivo principal con personas u organizaciones que tienen acceso directo a grupos de poder económico, político y entidades de control. La alianza habría permitido que las acciones del Estado hayan sido limitadas y que los grupos mantengan el control de puertos, asegurando un enlace directo con organizaciones criminales transnacionales como la Mafia Albanesa o la Mafia de los Balcanes.
91. En el informe consta que todas las alianzas serían de carácter temporal y “adaptable a las condiciones del escenario”. Además, se establece que “la estructura organizacional de los grupos terroristas actualmente es inestable debido principalmente a la falta de liderazgo producido por las detenciones o fugas de sus principales cabecillas”. Esto tendría como consecuencia la “aparición de mandos medios que buscan alcanzar el control integral mediante la conformación de nuevos grupos para actuar solos o alcanzar acuerdos y alianzas que permitan sostener su organización delictiva”.
92. Esta Corte observa que el presidente de la República califica como actores no estatales beligerantes a 22 grupos delictivos. Además, hace referencia a varios de los factores indiciarios expuestos en los párrafos 68 y 69 *supra* en cuanto a la supuesta organización de los grupos y a la intensidad de las hostilidades, incluido un supuesto control territorial.
93. En cuanto a la posibilidad de que grupos delictivos sean considerados como partes de un CANI, tal como se indicó en el párrafo 67 *supra*, para la calificación de un CANI es irrelevante la naturaleza y los objetivos de los grupos armados organizados. El hecho de que la actividad de los grupos delictivos identificados por el presidente de la República se centre en el narcotráfico y otras actividades delictivas no impide que puedan ser una parte del conflicto en el marco de un CANI.
94. En cuanto a la organización, el presidente de la República acude a varios indicios detallados en el párrafo 68 *supra* al asegurar que los grupos delictivos cuentan con las siguientes características: estructura de mando; reglas y mecanismos disciplinarios; control territorial; capacidad de reclutamiento; acceso a armas, equipamiento y entrenamiento militar; capacidad para planificar, coordinar y ejecutar operaciones de naturaleza militar; voceros oficiales para comunicar, negociar y concluir acuerdos; y, estructuras jerarquizadas.

95. Sin embargo, no presenta ni analiza los indicios en cuanto a la organización frente a cada uno de ellos. De hecho, no presenta un análisis específico en cuanto a ninguno de estos grupos en el decreto ejecutivo 193, en el decreto ejecutivo 111, ni en los informes confidenciales adjuntos. El presidente de la República pretende acumular las características de organización de todos los grupos para justificar el cumplimiento de este requisito. No obstante, conforme se explicó en el párrafo 70 *supra*, la verificación del cumplimiento del requisito de organización debe realizarse frente a cada grupo armado, sin que sea posible acumular las características de organización de dos o más grupos armados con el fin de concluir que se cumple con este requisito.
96. En uno de los informes adjuntos al decreto ejecutivo 193, realizado por el director de inteligencia del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, se presenta información que podría incluso contradecir al requisito de organización. En el informe se afirma que “la estructura organizacional de los grupos terroristas actualmente es inestable debido principalmente a la falta de liderazgo producido por las detenciones o fugas de sus principales cabecillas” y que esto tendría como consecuencia la “aparición de mandos medios que buscan alcanzar el control integral mediante la conformación de nuevos grupos para actuar solos o alcanzar acuerdos y alianzas que permitan sostener su organización delictiva”.
97. En cuanto a la intensidad, el presidente de la República acude a varios de los indicios expuestos en el párrafo 69 *supra* al asegurar que los grupos delictivos son responsables de matanzas carcelarias, atentados armados selectivos, atentados armados múltiples, atentados con explosivos o atentados a servidores e infraestructuras públicas, que no son esporádicas y que se caracterizan por su intensidad, permanencia y recurrencia.
98. Ahora bien, estos indicios se exponen de forma general y acumulativa, sin que se analice de manera individualizada el caso de cada confrontación que se pretende calificar como CANI. El presidente de la República propone la acumulación, dentro del mismo análisis, de los enfrentamientos llevados a cabo entre los distintos grupos delictivos y entre alguno o algunos de ellos y el Estado. Conforme se explicó en el párrafo 70 *supra*, la verificación del cumplimiento del requisito de intensidad debe realizarse frente a cada confrontamiento que se pretende calificar como CANI y, en principio, no es posible acumular los actos cometidos por dos o más grupos armados organizados salvo que estos actúen como una coalición y unan esfuerzos para combatir al mismo adversario de forma coordinada y sostenida.
99. En este caso, no queda claro si el presidente de la República considera que existe un solo CANI, varios CANI o incluso 22 CANI. Asimismo, no identifica cuáles serían las partes del o de los conflictos armados y no especifica a qué grupo se le atribuiría cada

acto delictivo que motivó la declaratoria de estado de excepción y que se podría tomar en cuenta para el análisis del requisito de intensidad.

- 100.** Si bien en uno de los informes adjuntos al decreto ejecutivo 193, realizado por el director de inteligencia del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, se hace referencia a la supuesta conformación de 3 alianzas o facciones lideradas por algunos de los grupos delictivos con mayor presencia y poder en el país, no es posible plantear el análisis del requisito de intensidad frente a posibles coaliciones. Esto se debe a que las alianzas a las que se hace referencia serían, de acuerdo con la información enviada por el presidente de la República, de carácter temporal y “adaptable a las condiciones del escenario” y sus objetivos serían distintos a los del CANI. De la información disponible se desprende que las alianzas no se habrían conformado con el objetivo de enfrentar al mismo adversario de forma coordinada y sostenida.
- 101.** En este caso, en el decreto ejecutivo 111, el presidente de la República incluso hace referencia a un supuesto control territorial por parte de los grupos delictivos. Esto, como se explicó en el párrafo 72 *supra*, podría interpretarse como un reconocimiento de que existe un CANI de alta intensidad en el que sería aplicable el Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949. El control territorial implicaría que los grupos delictivos desempeñarían el rol del Estado en ciertos territorios en los que el Estado habría perdido el control. Especialmente en los informes que acompañan la declaratoria de estado de excepción originaria se hace referencia al control territorial por parte de ciertos grupos delictivos en provincias enteras como Esmeraldas o Guayas. Ante tal situación, se debe aclarar que el control al que se hace referencia en el decreto ejecutivo 111 y en los informes adjuntos tiene que ver con la prevalencia de los grupos armados para cometer actos delictivos en zonas determinadas, mas no se refiere a un control territorial relevante para la calificación de un CANI.
- 102.** En cuanto al reconocimiento de beligerancia realizado por el presidente de la República a 22 grupos delictivos, esta Corte recuerda que, como se indicó en los párrafos 73-74 *supra*, no tiene ningún efecto en el ejercicio de calificación del alegado conflicto armado. Esto se debe a que, entre otras razones, Ecuador ha ratificado el Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra cuyo régimen de aplicación se superpone con el del reconocimiento de beligerancia. Además, como se constató anteriormente, no se ha justificado el cumplimiento de los requisitos de organización ni intensidad, así como la existencia de control territorial por parte de uno o más grupos.
- 103.** En consecuencia, para este Organismo es claro que, en este caso concreto, el presidente de la República, 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. Sin perjuicio de ello, tampoco es posible para esta Corte descartar que los hechos de violencia que se han producido en Ecuador permitan la calificación de un CANI en el que participe uno o más de los 22 grupos identificados en el decreto ejecutivo 111. En efecto, el pronunciamiento de la Corte se ha limitado al análisis de los hechos presentados por el presidente de la República, sin que le corresponda a la Corte declarar si en efecto existe, o no, un CANI o varios CANI.

104. Como ya ha quedado establecido, la 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.

105. Por tanto, si existe uno o más CANI, la movilización y empleo de las Fuerzas Armadas y de armamento acorde a la situación, para garantizar la soberanía e integridad territorial, es una de sus competencias ordinarias e, incluso, en caso de CANI, estas pueden movilizarse e intervenir, de acuerdo con el ordenamiento jurídico,⁶⁷ sin que se encuentre vigente una declaratoria de estado de excepción. En tal caso, entre otras normas, serían aplicables el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y/o el Protocolo Adicional II (según el nivel de intensidad del CANI) que, como se indicó en la sección 5.2.2.1. *supra*, son parte del bloque de constitucionalidad.

106. Pese a que los hechos presentados por el presidente de la República en los documentos remitidos a esta Corte no configuran la causal de conflicto armado interno, aquello no afecta la constitucionalidad de la renovación del estado de excepción. Esto, ya que es innegable que los hechos descritos desbordan la capacidad del Estado para afrontar la crisis que atraviesa el país y que para enfrentarlos es menester aplicar medidas excepcionales que se habilitan durante un estado de excepción y que están cubiertas por la causal de grave conmoción interna cuya configuración se ha verificado en este caso.

*

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

⁶⁷ Ver, por ejemplo, Ley de Seguridad Pública y del Estado, artículo 36.

108.En vista de que el presidente de la República no ha justificado la configuración de la causal de conflicto armado interno, prevista en los artículos 1 del decreto ejecutivo 193 y 2 del decreto ejecutivo 111, a la Corte no le corresponde pronunciarse acerca del resto del contenido del decreto ejecutivo 111 que fue ratificado en el decreto ejecutivo 193. El análisis que se expone a continuación se realiza tomando en cuenta, exclusivamente, la causal de grave conmoción interna.

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

109.Esta Corte ya se ha pronunciado en el sentido de que, para recurrir al régimen excepcional, es necesario que la situación desborde los mecanismos institucionales ordinarios de respuesta. Al respecto, ha señalado que el presidente de la República: “no puede recurrir al régimen de excepcionalidad para hacer frente a hechos recurrentes y que requieren de cambios estructurales y de largo plazo. Menos aún, sin evidenciar que las medidas dictadas, en el régimen ordinario y excepcional, para superar estos acontecimientos hayan sido desbordadas”.⁶⁸

110.Conforme se concluyó en el dictamen 1-24-EE/24, el presidente de la República demostró que “la consolidación de los grupos criminales, así como la intensidad y la magnitud de la situación han excedido las capacidades del Estado de otorgar una respuesta a través de sus actuaciones ordinarias”.⁶⁹ El estado de excepción fue declarado en un contexto en el que el nivel de resiliencia estatal era insuficiente en relación con el incremento de la violencia.⁷⁰ La Corte, además, constató la existencia de “elementos objetivos y reales que demuestran que las gestiones llevadas a cabo por el presidente, en el marco de sus competencias y facultades de acuerdo con el régimen ordinario, no son suficientes para afrontar las circunstancias que motivan la emisión” de los decretos de estado de excepción.⁷¹ Esto, ya que los hechos demuestran el surgimiento de un nivel de “criminalidad y violencia sin precedentes que demuestra la capacidad, cada vez mayor, de los grupos criminales para realizar actos violentos que tienen un impacto en la población y que escapan del control estatal”.⁷²

111.Debe tomarse en cuenta, además, como se expuso en la sección 5.1. *supra*, que las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y el SNAI han reportado que, a pesar de las acciones realizadas que han contribuido a la disminución de la violencia, persiste la necesidad de mantener el régimen de excepción ya que todavía deben intervenirse

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

⁶⁹ CCE, dictamen 1-24-EE/24, 29 de febrero de 2024, párr. 98.

⁷⁰ *Ibid*, párr. 99.

⁷¹ *Ibid*, párr. 103.

⁷² *Ibid*.

CPL, los índices de violencia y criminalidad siguen siendo altos, los grupos delictivos han formado nuevas alianzas, muchos grupos delictivos mantienen sus capacidades y representan una amenaza, el cometimiento de ciertos delitos graves ha aumentado, persisten las vulnerabilidades del SNAI para el control de los CPL, entre otros motivos. De acuerdo con las referidas instituciones y el presidente de la República, el régimen ordinario no permite que se superen todas estas circunstancias. Además, justifican la renovación del estado de excepción argumentando que el régimen excepcional permitiría mantener los avances realizados hasta la fecha en cuanto a la disminución de los índices de violencia y criminalidad y lograr nuevos avances en cuanto a la reducción de estos índices, así como el fortalecimiento de las instituciones y de la sociedad en su conjunto.

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

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

113.En cuanto a los límites espaciales o territoriales, la Corte ha establecido que el ámbito territorial de aplicación de un estado de excepción es razonable cuando: i) se identifica claramente la delimitación geográfica, estableciendo concretamente la jurisdicción o jurisdicciones cantonales, provinciales o regionales sobre las que rige el estado de excepción; y, ii) se acompaña suficiente información objetiva que da cuenta de la real ocurrencia de los hechos en las jurisdicciones específicas sobre las que se declara el estado de excepción y su situación calamitosa en comparación con otras jurisdicciones.⁷³

114.Por otro lado, este Organismo ha reconocido que la declaratoria de estado de excepción en todo el territorio nacional es procedente cuando los hechos a los que se hace alusión no se concentran en una determinada localidad del país, sino que tienen lugar indistintamente en diferentes puntos y responden a un mismo factor.⁷⁴

115.En el dictamen 1-24-EE/24, la Corte concluyó que los hechos que motivaron la declaratoria de estado de excepción originaria “no se limitan a un determinado punto geográfico del país, sino que existe un desbordamiento de violencia en todo el territorio

⁷³ CCE, dictamen 1-24-EE/24, 29 de febrero de 2024, párr. 108. Ver también, CCE, dictámenes 1-21-EE/21, 6 de abril de 2021, párr. 8; 4-20-EE/2020, 19 de agosto de 2020, párr. 42; y, 6-20-EE/20, 19 de octubre de 2020, párr. 31.

⁷⁴ CCE, dictámenes 1-24-EE/24, 29 de febrero de 2024, párr. 109; y, 6-23-EE/23, 25 de agosto de 2023, párr. 64.

nacional, que ha generado alarma en el conjunto social”.⁷⁵ Esto, más allá de que determinadas zonas presenten índices de violencia particularmente más elevados. Asimismo, la Corte determinó que “los hechos que fundamentan la declaratoria de estado de excepción no se circunscriben a un determinado CPL, sino que constituyen un patrón reiterado a nivel nacional, en la totalidad de CPL que integran, entre otros, el SNAI en el país”.⁷⁶

116. Sin embargo, en los informes confidenciales adjuntos presentados ante esta Corte, se señala que la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas ya han intervenido y retomado el control de varios CPL. Además, en estos informes se puede evidenciar una disminución significativa de la violencia en ciertas subzonas del país. En este contexto, esta Corte toma en cuenta que la renovación del estado de excepción se ha planteado, también, con el objetivo de mantener y mejorar los resultados positivos logrados hasta el momento en cuanto a la reducción de la violencia y el control de los CPL. Por ello, esta Corte estima razonable que la renovación del estado de excepción se mantenga con un alcance territorial de todo el territorio nacional, incluyendo el interior de los CPL del SNRS, tal como lo prevé el decreto ejecutivo 193.

117. En cuanto a los límites temporales, el artículo 166 de la Constitución establece un periodo de vigencia máximo de 30 días para los decretos que prevén la renovación de un estado de excepción. El decreto 193 renueva el estado de excepción por 30 días. En este caso, considerando la magnitud de los hechos que motivaron la declaratoria de estado de excepción y su renovación, la naturaleza de las acciones que se requieren tomar para enfrentarlos y el riesgo que corre el ejercicio de múltiples derechos de toda la ciudadanía, esta Corte estima que el periodo de vigencia previsto en el decreto 193 es razonable.

118. En virtud de lo expuesto, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito material previsto en el artículo 121 numeral 4 de la LOGJCC.

*

119. En virtud de lo expuesto, esta Corte concluye que la declaratoria de estado de excepción cumple los requisitos materiales establecidos en el artículo 121 de la LOGJCC.

⁷⁵ CCE, dictamen 1-24-EE/24, 29 de febrero de 2024, párr. 111.

⁷⁶ *Ibid*, párr. 114.

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

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

121.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.

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

122.Las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción fueron ordenadas por el presidente de la República en el decreto ejecutivo 193, a través de la remisión a los decretos ejecutivos 110, 111 y 135. Al respecto, esta Corte considera necesario recordar al presidente de la República que, en el marco de la renovación de un estado de excepción, debe incluir explícitamente las medidas extraordinarias que mantienen su vigencia y no únicamente realizar una referencia al o a los decretos en los que se declaró y reguló el estado de excepción que se pretende renovar.⁷⁷ Tomando en cuenta la puntualización realizada, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 122 numeral 1 de la LOGJCC.

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

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

- i)** La movilización e intervención de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas en todo el territorio nacional, incluyendo el interior de los CPL del SNRS.
- ii)** La suspensión del derecho a la libertad de reunión en todo el territorio nacional, incluyendo el interior de los CPL del SNRS.

⁷⁷ Ver, por ejemplo, CCE, dictamen 7-23-EE/23, párr. 24.

- iii) La suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio en todo el territorio nacional.
- iv) La suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia al interior de los CPL del SNRS.
- v) La limitación focalizada del derecho a la libertad de tránsito.
- vi) La declaratoria de zona de seguridad de los CPL que integran el SNRS y del radio de un kilómetro del perímetro de cada CPL.
- vii) Las requisiciones en todo el territorio nacional, así como al interior de los CPL del SNRS.
- viii) La asignación de recursos suficientes, por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, para atender el estado de excepción, pudiendo disponer de los fondos públicos necesarios, excepto los correspondientes a salud y educación.

124.Primero, desde el punto de vista de la competencia material, se verifica que las medidas ordenadas en el decreto ejecutivo 193 se encuentran previstas en el párrafo introductorio (limitación y suspensión de derechos) y en los numerales 2 (uso de fondos públicos con excepción de los correspondientes a salud y educación), 5 (establecimientos de zonas de seguridad), 6 (empleo de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional) y 8 (movilización y requisiciones) del artículo 165 de la Constitución.

125.Segundo, en cuanto a la competencia espacial o territorial, en el decreto ejecutivo 193 se dispone la aplicación de las medidas en todo el territorio nacional y/o al interior o en el perímetro de los CPL del SNRS, salvo la limitación del derecho a la libertad de tránsito que se aplicará de forma focalizada en parte del territorio nacional. En este contexto, se verifica que las medidas ordenadas en el decreto ejecutivo 193 guardan coherencia con el ámbito espacial establecido en el artículo 164 de la Constitución.

126.Tercero, en cuanto a la competencia temporal, en el decreto ejecutivo 193 se ordena la aplicación de las medidas durante el tiempo que dure el estado de excepción (*i.e.* tendrán una vigencia de treinta días). Por ello, se verifica que las medidas se enmarcan en los límites temporales previstos en el artículo 166 de la Constitución.

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

*

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

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

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

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

130.En cuanto (i) en el decreto ejecutivo 193 se ordenan las mismas medidas excepcionales previstas en los decretos ejecutivos 110 y 135 y (ii) los motivos por los cuales se tomaron tales medidas no han variado —más allá de los avances en cuanto al combate a los grupos de delincuencia organizada que el propio presidente de la República ha informado a la Corte—, este Organismo considera que es suficiente remitirse al análisis referente al control material de las medidas realizado en el dictamen 1-24-EE/24.⁷⁸

131.Esto, con excepción del análisis de la sección 7.9 del dictamen 1-24-EE/24 ya que, como se indicó en el párrafo 108 *supra*, a la Corte no le corresponde analizar el resto del contenido del decreto ejecutivo 111 en vista de que el presidente de la República no justificó la configuración de la causal de conflicto armado interno prevista en los artículos 1 del decreto ejecutivo 193 y 2 del decreto ejecutivo 111. Además, esta Corte considera necesario realizar las siguientes precisiones:

132.Primero, en cuanto a la suspensión del derecho a la libertad de reunión al interior de los CPL con el objetivo de limitar la “conformación de aglomeraciones”, es necesario enfatizar que, más allá de que esta medida se incluya en la declaratoria de estado de excepción, es una obligación del Estado mantener el orden dentro de los CPL. No es

⁷⁸ Ver, CCE, dictamen 1-24-EE/24, 29 de febrero de 2024, sección 7.

admisible, en ninguna circunstancia, que existan aglomeraciones dentro de los CPL. Por tanto, el control de este tipo de situaciones no solo puede, sino debe realizarse en todo momento, bajo el régimen ordinario. El derecho de reunión se encuentra estrictamente limitado para las PPL por la propia naturaleza del régimen de privación de la libertad y, en consecuencia, no se trata de una medida que corresponda a un escenario excepcional. Esto, sin perjuicio de que se respeten límites como, por ejemplo, la imposibilidad de restringir las reuniones entre las PPL y sus abogados.

133.Segundo, en cuanto a la suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia al interior de los CPL con el objetivo de identificar, analizar y recopilar “mensajes que tengan por objeto el ocultamiento de cualquier PPL u ocultamiento de alguna conducta ilícita”, se debe aclarar que el control del ingreso y la salida de información en los CPL no solo puede, sino debe realizarse en todo momento por parte del Estado. No se requiere de un estado de excepción para que las autoridades competentes controlen la información que entra y sale de los CPL. Ahora bien, este tipo de medida, que es propia del régimen ordinario, tiene límites. Así, por ejemplo, los controles de ingreso y salida de información de los CPL nunca deben afectar las comunicaciones de carácter íntimo o confidencial de las PPL.

134.Tercero, en cuanto a la disposición de requisiciones dentro de los CPL, vale la pena puntualizar que es obligación del Estado asegurar que no ingresen ni se almacenen sustancias ni objetos prohibidos dentro de los CPL. Si existen indicios de aquello, o incluso de forma rutinaria, es normal que se realicen requisiciones dentro de los CPL. Si bien las PPL tienen derecho a que se respete su intimidad y propiedad, esto de ninguna forma impide que se realicen los controles correspondientes para asegurar que no existan sustancias ni objetos prohibidos dentro de los CPL. Este tipo de medida no requiere de la declaratoria de estado de excepción, más bien debería ser tomada regularmente y con mayor razón si existen indicios de que podrían existir sustancias u objetos prohibidos al interior de un CPL.

135.Finalmente, en cuanto a la movilización e intervención de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, es necesario recordar que las actuaciones de las referidas instituciones deben observar estrictamente lo dispuesto en el ordenamiento jurídico⁷⁹ y, en particular, en los tratados internacionales de derechos humanos. Al respecto, esta Corte no puede dejar de observar que, en el expediente del caso 1-24-EE, constan *amici curiae* que se refieren a posibles excesos cometidos por parte de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas. Si bien a la Corte no le corresponde pronunciarse sobre casos concretos en el marco del control de constitucionalidad de un estado de excepción ya que existen otras vías para el efecto, se recuerda a las autoridades que se encuentra

⁷⁹ Ver, por ejemplo, Ley de Seguridad Pública y del Estado, Artículo 36.

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.

*

136.En virtud de lo expuesto, esta Corte concluye que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplen los requisitos materiales establecidos en el artículo 123 de la LOGJCC.

8. Consideraciones finales

137.Esta Corte enfatiza que la calificación de un CANI y la aplicación del derecho internacional humanitario es una cuestión que debe asumirse con fundamento en un análisis minucioso de las circunstancias específicas que tienen lugar en el país. Así, por ejemplo, debe tomarse en cuenta que, durante un CANI y bajo la aplicación del derecho internacional humanitario, el estándar en cuanto al uso de la fuerza es distinto ya que se permite el uso directo de la fuerza letal en contra de quienes participan directamente en las hostilidades;⁸⁰ esto, siempre y cuando se observe estrictamente las limitaciones establecidas en el derecho internacional humanitario, el derecho internacional penal y las obligaciones aplicables de los derechos humanos. Además, el Estado debe procurar “conceder la amnistía más amplia posible a quienes hayan participado en un conflicto armado no internacional o a las personas privadas de libertad por razones relacionadas con el conflicto armado, salvo a las personas sospechosas o acusadas de haber cometido crímenes de guerra, o que estén condenadas por ello”⁸¹ y tiene la obligación de investigar, procesar y sancionar, sin excepción, a quienes cometan crímenes de guerra, excluyendo la posibilidad de que se concedan indultos o amnistías.

138.De la misma forma, si bien esta Corte ha sido clara en señalar que la existencia de un CANI, en los hechos, es distinta a su invocación como causal de estado de excepción, la declaración de estados de excepción bajo la referida causal también es una cuestión que debe asumirse con extrema responsabilidad. Esto, dado que el estado de excepción es una figura extraordinaria prevista para situaciones en las que las capacidades del

⁸⁰ Si tal uso de la fuerza se emplea en un escenario distinto al de un CANI, podría desembocar en vulneraciones de derechos humanos. Si la conducta es sistemática o generalizada, incluso podría suponer el cometimiento de un crimen de lesa humanidad que conllevaría responsabilidades estatales e individuales hasta para los mandos más altos.

⁸¹ Comité Internacional de la Cruz Roja, Bases de datos de derecho internacional humanitario, Norma 159 y Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949, Artículo 6 numeral 5.

En caso de aplicarse erróneamente el derecho internacional humanitario en una situación distinta a la de un CANI, se podría promover la impunidad de quienes han cometido delitos

Estado están desbordadas y, bajo el régimen ordinario, el Estado está igualmente obligado a destinar todos sus esfuerzos para precautelar la seguridad pública, en el marco del respeto a los derechos humanos. El uso recurrente de estados de excepción para atender aspectos que deben ser atendidos bajo el régimen ordinario deviene en la desnaturalización de esta competencia prevista en la Constitución. Asimismo, invocar causales que no correspondan con los hechos alegados distorsiona el ámbito de aplicación de dichas causales.

139. En este sentido, esta Corte no puede dejar de recordar que el tratamiento de los problemas estructurales, como el crecimiento sostenido de los índices de violencia y criminalidad, requiere de medidas estructurales por parte del Estado en su conjunto. Este Organismo ha sido enfático al respecto y ha advertido que:

es un deber del Estado articular las medidas oportunas y eficaces tendientes a superar las barreras estructurales que ocasionan los graves problemas del incremento en la actividad delincinencial, por lo que no se podrá recurrir de forma reiterada a los estados de excepción para promover medidas preventivas, reformas institucionales o formulación de políticas públicas, las cuales son obligaciones que deben asumirse dentro de un régimen competencial ordinario.⁸²

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

no soluciona los problemas estructurales como la falta de seguridad, y el que los niños, niñas y adolescentes sean captados por bandas criminales. Tanto la pobreza como la violencia merecen respuestas integrales por parte del Estado, considerando que el presidente de la República es el responsable de la administración pública. La declaratoria de estado de excepción no tiene la capacidad de impedir que los menores de edad sean reclutados por grupos delincuenciales. Para ello, se requieren medidas de prevención y políticas públicas, dirigidas a garantizar los derechos a la vida digna, a la salud, a la educación, al trabajo, entre otros derechos.⁸³

141. Asimismo, la Corte ha enfatizado que, ante una problemática cuya duración es indefinida, “corresponde superarla mediante los cauces ordinarios, a través de la implementación de nuevas herramientas en la legislación y normativa seccional y una política pública que se ajuste a las necesidades que exige este momento y a las disposiciones constitucionales”.⁸⁴

142. En síntesis, esta Corte reafirma que, ante la existencia, en los hechos, de un CANI —lo que, cabe reiterar, este Organismo no ha verificado porque se ha limitado al análisis de los argumentos presentados por el presidente de la República en los decretos

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

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

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

ejecutivos 193 y 111 y en los informes confidenciales adjuntos— el presidente de la República puede emplear las Fuerzas Armadas y tomar todas las medidas inherentes a este tipo de situación sin necesidad de decretar el estado de excepción. Sin embargo, tales decisiones deben tomarse cuando exista certeza de que los hechos permiten la calificación de un CANI. Asimismo, esta Corte recuerda que el presidente de la República tiene la facultad de decretar estados de excepción, por la causal de conflicto armado interno u otras, siempre y cuando justifique que los hechos alegados configuren la o las causales invocadas. Esta facultad también debe utilizarse de forma extraordinaria y de ninguna manera suple la obligación que tiene el estado de precautar la seguridad de la población bajo el régimen ordinario.

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. Declarar** la constitucionalidad de la renovación del estado de excepción decretado en todo el territorio nacional, incluyendo el interior de los centros de privación de libertad del Sistema Nacional de Rehabilitación social, durante 30 días contados a partir del 9 de marzo de 2024.
- 2. Declarar** la constitucionalidad de las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción, en los términos en que han sido ordenadas por el presidente de la República y con las puntualizaciones realizadas en el dictamen 1-24-EE/24 y en el presente dictamen:
 - a.** La movilización e intervención de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas en todo el territorio nacional, incluyendo el interior de los centros de privación de libertad del Sistema Nacional de Rehabilitación Social.
 - b.** La suspensión del derecho a la libertad de reunión en todo el territorio nacional, incluyendo el interior de los centros de privación de libertad del Sistema Nacional de Rehabilitación Social.
 - c.** La suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio en todo el territorio nacional.
 - d.** La suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia al interior de los centros de privación de libertad del Sistema Nacional de Rehabilitación Social.

- e. La limitación focalizada del derecho a la libertad de tránsito.
 - f. La declaratoria de zona de seguridad a los centros de privación de libertad que integran el Sistema Nacional de Rehabilitación Social y del radio de un kilómetro del perímetro de cada centro de privación de libertad.
 - g. Las requisiciones en todo el territorio nacional, así como al interior de los centros de privación de libertad del Sistema Nacional de Rehabilitación Social.
 - h. La asignación de recursos suficientes, por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, para atender el estado de excepción, pudiendo disponer de los fondos públicos necesarios, excepto los correspondientes a salud y educación.
- 3. Reconocer** que la existencia de un conflicto armado no internacional es una cuestión de hecho y que, por tanto, 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.
- 4. Recordar** que la intervención de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía e integridad territorial es una de sus competencias ordinarias. En caso de conflicto armado, las Fuerzas Armadas pueden movilizarse e intervenir, de conformidad con el ordenamiento jurídico, sin necesidad de una declaratoria de estado de excepción.
- 5. 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.
- 6. Recordar** que el objetivo final del estado de excepción es garantizar el orden público, la paz social y la convivencia pacífica de los ciudadanos. Por ello, las actuaciones de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas deben respetar el ordenamiento jurídico aplicable, incluyendo los derechos humanos de toda la población.
- 7. Recordar** que el artículo 166 de la Constitución prevé: “las servidoras y servidores públicos serán responsables por cualquier abuso que hubieran

cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción”.

8. 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.

9. 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 ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz (voto concurrente) y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 21 de marzo de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

Voto concurrente
Juez: Enrique Herrería Bonnet

DICTAMEN 2-24-EE/24**VOTO CONCURRENTE****Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet**

1. En el dictamen 2-24-EE/24 (“**dictamen**”), el Pleno de la Corte Constitucional dictaminó la constitucionalidad del decreto ejecutivo 193 de 7 de marzo de 2024, que dispuso la renovación por treinta días del estado de excepción declarado el 8 de enero de 2024 mediante decreto ejecutivo 110 y complementado en los decretos ejecutivos 111 de 9 de enero de 2024 y 135 de 23 de enero de 2024.
2. Si bien concuerdo con el dictamen en comentario, emito este voto concurrente toda vez que, en lo principal, discrepo con la argumentación de que no se configuró la causal de conflicto armado interno. A mi criterio, tal y como se concluyó en el dictamen 1-24-EE/24, sí se configura esa causal, conforme los motivos que expongo a continuación.
3. El dictamen 1-24-EE/24 y el presente dictamen coinciden en señalar que la existencia de un conflicto armado interno no depende del control que realiza esta Corte ni de ninguna declaración de autoridad pública, reconocimiento del Estado o partes en conflicto, al ser una cuestión de hecho que no necesita ser validada por ningún organismo. Además, la existencia de un conflicto armado interno es independiente de la declaratoria de estado de excepción que se realice por tal motivo, pues el conflicto armado interno puede existir tanto antes como después de la vigencia del mismo.
4. En tal virtud, el hecho de que el constituyente lo haya incluido como una causal que permite decretar estado de excepción responde a que su existencia podría ameritar activar las facultades excepcionales permitidas únicamente en este régimen, así como limitar y suspender derechos fundamentales; y, no a que esta Corte deba determinar la existencia o inexistencia de un conflicto armado interno, así como sus alcances y características, al ser una cuestión de hecho que excede sus competencias.
5. Estas particularidades, entonces, se traducen en que cuando el presidente invoca dicha causal, la Corte Constitucional solo debe verificar que la justificación del presidente, a partir de hechos ciertos y actuales, se enmarque en el posible entendimiento de un conflicto armado interno, definición que se encuentra en constante evolución.
6. Una vez expuesta mi postura, me referiré específicamente a la renovación del estado de excepción que se trata en este dictamen. Como se señala en su párrafo 8, una renovación está supedita a la verificación de tres requisitos: i) que persistan las causas que motivaron el estado de excepción (presupuesto fáctico); ii) que el estado de

excepción se encuentre vigente al momento de la renovación (temporalidad); y, iii) que la renovación se notifique, como tal, de forma expresa (formalidad).

7. En el caso que nos ocupa, esta Corte concluyó que se cumplen los requisitos para que el decreto ejecutivo 193 sea tratado como una renovación.¹ Ahora bien, sobre el punto i) referido *ut supra*, se verificó que persisten las causas que motivaron el estado de excepción. A mi criterio, esas mismas causas configuraron en un principio la causal de conflicto armado interno, toda vez que el presidente justificó como hechos ciertos y actuales se enmarcarían en el posible entendimiento de este fenómeno.²
8. Por lo tanto, y toda vez que esas mismas causas persisten y ameritaron renovar el estado de excepción, concluyo que se **configura la causal de conflicto armado interno**.

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET



Firmado
digitalmente por
PABLO ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en el dictamen de la causa 2-24-EE, fue presentado en Secretaría General el 21 de marzo de 2024, mediante correo electrónico a las 14:35; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

¹ Dictamen, párrs. 9 y 10.

² CCE, dictamen 1-24-EE/24, 29 de febrero de 2024, párrs. 88 a 92.

Voto concurrente
Juez: Richard Ortiz Ortiz

DICTAMEN 2-24-EE/24

VOTO CONCURRENTE

Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Comparto con el voto de mayoría que resolvió la causa 2-24-EE/24 tanto la decisión como los argumentos que la sostienen; sin embargo, estimo pertinente realizar algunas consideraciones adicionales:
2. El 7 de marzo de 2024, el presidente de la República emitió el decreto ejecutivo 193 en el que renovó, por treinta días, el estado de excepción declarado en el decreto ejecutivo 110 y reformado en los decretos ejecutivos 111 y 135. Por lo que, correspondió a este Organismo –en atención a su facultad de control automático– pronunciarse sobre la constitucionalidad del decreto ejecutivo 193 que renueva el estado de excepción (art. 166 y 436 número 8 CRE).
3. En esta ocasión, el voto de mayoría verificó que la declaratoria de estado de excepción contenida en el decreto ejecutivo 193 cumplió con los requisitos formales y materiales previstos en los artículos 120 y 121 de la LOGJCC. Sin embargo, señaló que los hechos constitutivos para declarar la renovación del estado de excepción configuraban exclusivamente la causal constitucional de grave conmoción interna.
4. Al respecto, presentaré algunas precisiones acerca de: **i)** la naturaleza del control que realiza la Corte Constitucional en estados de excepción, y **ii)** la real configuración de las causales invocadas por el presidente de la República –grave conmoción interna y conflicto armado interno–.

Sobre el control constitucional que realiza la Corte Constitucional en los estados de excepción

5. El estado de excepción es un “mecanismo o medio que contempla el propio Estado constitucional para afrontar una circunstancia extraordinaria” que desborda los mecanismos de intervención que el ordenamiento jurídico prevé ante circunstancias ordinarias.¹ Conforme la Constitución, corresponde al presidente de la República ejecutar este mecanismo en los casos de “agresión, **conflicto armado** internacional o **interno**, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural [énfasis añadido]” (art. 164 CRE).
6. De conformidad con el texto constitucional (arts. 164 a 166) y la LOGJCC (arts. 119 a 125), el estado de excepción se emite mediante un decreto ejecutivo. En éste,

¹ CCE, dictamen 1-19-EE/19, 30 de mayo de 2019, párr. 7.

corresponde al presidente expresar el ámbito territorial y temporal, las causales específicas que se invocan, las medidas a aplicarse y los derechos que pueden limitarse o suspenderse. Además, la Constitución prevé que el estado de excepción debe observar los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad (art. 164 párr. 2 CRE).

7. Asimismo, la norma constitucional prevé que el estado de excepción sea objeto de control político y de control constitucional (art. 166 CRE). A la Corte Constitucional le compete efectuar de oficio y de modo inmediato el control constitucional de la declaratoria de estado de excepción, cuando implica la suspensión de derechos constitucionales (art. 436.8 CRE). En este sentido, la Corte realiza el control formal de la declaratoria y de las medidas (arts. 120 y 122 LOGJCC), así como el control material de la declaratoria y de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción (art. 121 y 123 LOGJCC).
8. Dentro del control formal y material de la declaratoria del estado de excepción, este Organismo debe verificar, entre otras cosas: (a) que la **causal** invocada por el Presidente de la República sea alguna de las establecidas constitucionalmente; (b) **justificación** de la declaratoria; (c) la **real ocurrencia** de los hechos alegados; y, (d) que los hechos que se invoca en el decreto ejecutivo **configuren** la causal invocada (arts. 120 y 121 LOGJCC). En suma, este Organismo constata que los hechos alegados se hayan producido realmente y sean pertinentes para configurar alguna de las causales establecidas en el artículo 164 de la Constitución: agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural.²
9. Ahora bien, en cuanto a los decretos ejecutivos expedidos con motivo de la **renovación de un estado de excepción**, tal como lo señaló el voto de mayoría, la Corte Constitucional ha establecido la necesidad de verificar la concurrencia de **tres requisitos** para determinar si la declaratoria corresponde efectivamente a una renovación o constituye una nueva declaración: (i) que **persistan** las causas que motivaron el estado de excepción (presupuesto fáctico); (ii) que el estado de excepción se encuentre **vigente** al momento de la renovación (temporalidad); y, (iii) que la renovación se **notifique**, como tal, de forma expresa (formalidad).³
10. En este caso, se advierte que el decreto ejecutivo 193 sí constituye un **decreto de renovación** de una declaratoria de estado de excepción anterior, pues se acreditan los tres elementos antes descritos (párr. 9 *ut supra*). Por tanto, no corresponde realizar

² CCE, dictamen 3-19-EE/19, 9 de julio de 2019, párr. 22. Dictamen 4-19-EE/19, 23 de julio de 2019, párr. 31.

³ Ver, por ejemplo, CCE, dictamen 7-23-EE/23, párr. 9.

consideraciones acerca de los elementos o hechos relativos a los decretos 110, 111 y 135 que fueron previamente analizados en el dictamen 1-24-EE/24.

11. En consecuencia, este voto concurrente solo hará algunas consideraciones sobre si los hechos constitutivos que motivaron la declaratoria de estado de excepción en el decreto ejecutivo 193 **persisten y configuran** las **causales de estado de excepción** invocadas por el presidente de la República: grave conmoción interna y conflicto armado interno.

Sobre la configuración de la causal de conmoción interna

12. La Corte Constitucional, en el dictamen 3-19-EE/19, fijó –en estricta observancia a los derechos constitucionales y a los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad– los **parámetros** que permitan **identificar situaciones** que configuren la causal de grave conmoción interna para decretar un estado de excepción.
13. En esa decisión, la Corte identificó que la grave conmoción interna implica la real ocurrencia de acontecimientos de tal intensidad que: **i)** atenten gravemente en contra del ejercicio de los derechos constitucionales, la estabilidad institucional, la seguridad y la convivencia normal de la ciudadanía; y **ii)** generen una considerable alarma social.⁴
14. En el caso *in examine*, en cuanto al parámetro **i)**, observo que los altos índices de violencia y criminalidad, así como la capacidad de los grupos delictivos que se mantiene en el territorio nacional como en los centros de privación de libertad, atentan gravemente al ejercicio de los derechos a la integridad, a la vida, a la libertad de tránsito, entre otros. De igual manera, atentan a la seguridad y a la convivencia normal, como lo expresa la decisión de mayoría. Por lo que, considero que se cumple el **primer requisito**.
15. En cuanto al parámetro **ii)**, estimo que los acontecimientos de criminalidad detallados en el decreto alcanzan tal magnitud que generan alarma social y alteran el orden en sectores del territorio nacional y en los centros de privación de libertad. Dan cuenta de ello, los informes oficiales de respaldo de la declaratoria de estado de excepción, donde se reporta que, en los operativos a raíz de la declaratoria de estado de excepción originaria, se sigue encontrando armas y explosivos en los centros de privación de libertad, además de altos índices de violencia. En conclusión, estimo que se cumple también el **segundo requisito**.

⁴ CCE, dictamen 3-19-EE/19, 9 de julio de 2019, párr. 21.

16. En virtud de lo dicho, coincido con la decisión de mayoría de que los hechos constitutivos de la renovación del estado de excepción –y del decreto de origen– **configuran** claramente la causal de **grave conmoción interna**.

Sobre la configuración de la causal de conflicto armado interno

17. El artículo 164 de la Constitución establece que el presidente de la República podrá decretar estado de excepción en caso 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, se ha invocado el segundo escenario. Si bien se han expedido múltiples decretos de estado de excepción a lo largo de los años, esta es la primera vez desde la expedición de la Constitución de 2008 que se ha evocado esta causal para su declaratoria; en consecuencia, es también la primera vez que la verificación de la configuración de esta causal y de sus hechos constitutivos se somete a conocimiento de esta Corte.
18. Ni la Constitución ni la Ley definen o caracterizan a esta causal, por lo que, resulta necesario observar lo que los instrumentos internacionales, la jurisprudencia, la doctrina y la costumbre en derecho internacional humanitario (“**DIH**”) han establecido al respecto. Tal como advirtió el dictamen de mayoría, resulta lógico afirmar que la causal de “conflicto armado interno” contenida en el artículo 164 de la Constitución se refiere directamente a los “conflictos armados no internacionales” (“**CANI**”) previstos en el DIH. La disonancia en los términos empleados en el texto constitucional con el DIH no responde a la existencia de una nueva tipología de conflictos armados.
19. Para comprender el alcance de esta causal, tomaré 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 que contienen, en lo principal, normas que pretenden garantizar un **mínimo estándar** de humanidad en contexto de CANI, tal como lo hace el voto de mayoría. De una lectura de estos instrumentos, se puede advertir que un CANI tiene las siguientes características: **i)** las **partes** en conflicto no son solo Estados; **ii)** los enfrentamientos armados se realizan en el **territorio** de un Estado; **iii)** las hostilidades abiertas tienen un mínimo de **organización**; y **iv)** los enfrentamientos armados tienen cierta **intensidad**. De allí que, todo CANI es un conflicto armado interno en el que las hostilidades se libran entre las fuerzas armadas de un Estado y grupos armados organizados no estatales, o entre esos grupos disidentes.
20. El DIH convencional establece una clara distinción entre la configuración de un CANI según el artículo 3 común de los Convenios de Ginebra y otra según el artículo 1 del Protocolo Adicional II. Las características vertidas en cada uno de estos instrumentos

no son antagónicas, al contrario, configuran **dos modalidades de CANI** que ostentan características particulares:

20.1. CANI de baja intensidad: De acuerdo con el artículo 3 común, esta primera modalidad se aplica “en caso de conflicto armado que no es de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes”. Es decir, abarca los conflictos armados en los que participan las fuerzas armadas estatales y grupos armados organizados no estatales o solo entre grupos de esta naturaleza, y que tienen lugar en el territorio de un estado. Para determinar su existencia se requiere la **concurrencia** de los siguientes **requisitos**: **i)** mínimo umbral de organización del grupo armado y **ii)** mínimo umbral de intensidad de las hostilidades. Para verificar el cumplimiento de estos **dos** requisitos, los tribunales internacionales –Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia y la Corte Penal Internacional– han acudido a diferentes indicios no taxativos que permitan calificar a un CANI de baja intensidad y que se encuentran recogidos en el voto de mayoría.

20.2. CANI de alta intensidad: El enfrentamiento armado regulado por el Protocolo Adicional II establece un estándar más riguroso para determinar su configuración, pues debe: **i)** necesariamente involucrar entre sus actores a las **fuerzas armadas** de un Estado que pueden enfrentarse bien con fuerzas armadas disidentes, bien con grupos armados organizados; **ii)** este grupo adverso debe tener un **mando** responsable; **iii)** un **control territorial**; **iv)** realizar **operaciones militares** sostenidas y concertadas; y **v)** tener capacidad de **aplicar** el Protocolo Adicional II. Lo que caracteriza a esta modalidad de CANI es que, además de las normas aplicables en los conflictos de baja intensidad, también es aplicable el Protocolo Adicional II.

21. Ahora bien, es importante señalar que la existencia de un CANI y la consecuente aplicación del DIH **no requieren de una declaración** de naturaleza política o jurídica por parte del Estado, de alguna de las partes del conflicto o de cualquier institución local o internacional. Es decir, no es necesario que el presidente de la República lo reconozca en un decreto, que la Asamblea Nacional lo ratifique, ni que la Corte emita un dictamen favorable al respecto. La existencia de un CANI es una cuestión fáctica como bien lo reconoció el voto de mayoría y el dictamen 1-24-EE/24.

22. La presencia fáctica de un CANI habilita a que se apliquen los instrumentos del DIH y permite movilizar a las Fuerzas Armadas para la defensa de la soberanía y la integridad territorial (art. 158 párr. 2 CRE). Sin embargo, el presidente de la República podría declarar el estado de excepción bajo la casual “conflicto armado interno” con el único fin de 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. En este último caso, le corresponde necesariamente a esta Magistratura **verificar la real ocurrencia de los hechos y la configuración de la causal.**

23. Es decir, el dictamen de este Organismo **no condiciona** la existencia fáctica del conflicto ni su desarrollo. Pero si el presidente de la República requiere declarar el estado de excepción por esta causal, a esta Magistratura le corresponde, como parte del control material, analizar si la motivación y la información aportada configuran la causal constitucional invocada.
24. En atención a estas consideraciones, estimo necesario pasar a verificar la configuración de la causal de “conflicto armado interno” (CANI) invocada por el presidente de la República en el decreto. En particular, analizaré si de los hechos identificados se configura un CANI en su modalidad de alta intensidad, pues el presidente de la República reconoció la existencia de un CANI en esta modalidad al alegar que se configuraron sus elementos particulares y que es aplicable el Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949. De esta manera, se tiene:

24.1. Partes que se enfrentan: A lo largo de la declaratoria y de los extractos de los informes confidenciales del Ministerio de Defensa recogidos en el voto de mayoría, se observa que el presidente de la República señaló expresamente que en las hostilidades participan las Fuerzas Armadas, el SNAI y la Policía Nacional en contra de 22 grupos armados organizados –bandas delictivas– que lideran redes de narcotráfico. La participación de las fuerzas del orden ecuatorianas permite la acreditación de este requisito.

24.2. Mando responsable: Si bien las organizaciones de delincuencia organizada nombradas en el decreto han demostrado tener la capacidad de organización y ejecución para llevar adelante actividades relacionadas con el negocio de narcotráfico; las propias divisiones internas de estos grupos –como señala el Ejecutivo– dan cuenta de la poca probabilidad de que sus líderes puedan imponer disciplina y mantener la cohesión en sus filas, bajo un mando unificado y coherente. En más de una ocasión, los medios locales e internacionales han expuesto las disputas armadas internas entre estos grupos. En ese sentido, tal como lo advirtió el dictamen de mayoría, incluso existen indicios que sugieren que “la estructura organizacional de los grupos terroristas actualmente es inestable debido principalmente a la falta de liderazgo producido por las detenciones o fugas de sus principales cabecillas” y que esto tendría como consecuencia la “aparición de mandos medios que buscan alcanzar el control integral mediante la conformación de nuevos grupos para

actuar solos o alcanzar acuerdos y alianzas que permitan sostener su organización delictiva”. Por lo tanto, considero que no se acredita este requisito.

24.3. Control territorial: Las 22 organizaciones de crimen organizado señaladas en el decreto no tienen control efectivo sobre ninguna parte del territorio ecuatoriano en los términos del Protocolo II, pues las Fuerzas Armadas no han tenido resistencia armada para ingresar a las zonas de actividad e influencia de las bandas criminales durante el estado de excepción, ni lo ha tenido antes la Policía Nacional. Al contrario, parecería que, en el caso ecuatoriano, el Estado todavía no ha permitido que ninguna organización de crimen organizado se apodere efectivamente de alguna parte del territorio nacional, ni ha superado el poder de respuesta de las fuerzas del orden. De este modo, el decreto en análisis no aporta con elementos suficientes que sugieran el control sostenido de ninguna porción del territorio. Por lo tanto, considero que tampoco se acredita este requisito.

24.4. Ejecución de operaciones militares sostenidas: Este requisito exige que las operaciones militares no sean esporádicas y que los enfrentamientos no sean hechos aislados. De los indicios proporcionados por el presidente de la República, se puede advertir que los grupos de delincuencia organizada no han perpetrado operaciones militares ni actos de violencia sostenidos en contra del Estado. Al contrario, se constatan la existencia de actos aislados como coches incendiados, explosión de aparatos explosivos, secuestros, homicidios y extorsiones que se acercan más a delitos comunes, pero no de acciones que hayan tratado de disminuir la capacidad bélica del Estado, su infraestructura o su capacidad de control del territorio nacional. Por lo tanto, los actos aislados de violencia no son suficientes para acreditar este requisito, pero sí podrían constituir hechos delictivos intolerables que justifican la declaratoria del estado de excepción por grave conmoción interna. Estos hechos deben ser investigados y firmemente sancionados por parte del Estado.

24.5. Capacidad para aplicar el Protocolo Adicional II: Además de los anteriores requisitos, los grupos beligerantes deberían tener la capacidad de aplicar el Protocolo Adicional II, que implica una serie de responsabilidades mutuas sobre la protección de las víctimas de los conflictos armados, y la salvaguarda de los principios de humanidad respecto a la población civil, personal sanitario y humanitario, entre otros. Sin embargo, a mi criterio, estimo que del relato de los indicios expuestos por el presidente de la República no es posible determinar que los 22 grupos identificados cuenten con capacidad de asumir el

cabal cumplimiento de las obligaciones derivadas del DIH y, en especial, del Protocolo Adicional II. Por lo tanto, tampoco se cumple con este requisito.

25. Tras el análisis realizado, estimo que en esta ocasión el presidente de la República no brindó información suficiente para justificar la **existencia concurrente** de los cinco **elementos de un CANI de alta intensidad** según el DIH. En consecuencia, no se constata la configuración de esta causal, ni la persistencia de los hechos que justifican la renovación de la misma en atención al contenido del decreto 193.
26. En consecuencia, la constitucionalidad de la renovación del estado de excepción se justifica únicamente por la causal de **grave conmoción interna**, como lo afirma el voto de mayoría. Por lo expuesto, me adhiero a la decisión de mayoría, pero con las consideraciones expuestas en este voto concurrente.

RICHARD
OMAR ORTIZ
ORTIZ

Firmado
digitalmente por
RICHARD OMAR
ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2024.03.26
12:28:30 -05'00'

Richard Ortiz Ortiz

JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en el dictamen de la causa 2-24-EE, fue presentado en Secretaría General el 25 de marzo de 2024, mediante correo electrónico a las 12:41; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

Voto concurrente
Jueza: Carmen Corral Ponce

DICTAMEN 2-24-EE/24**VOTO CONCURRENTE****Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce**

1. Respecto del dictamen 2-24-EE/24, me permito exponer los siguientes razonamientos que sustentan mi concurrencia con la decisión mayoritaria.
2. Si bien coincido con la decisión de declarar la constitucionalidad de la renovación del estado de excepción, como con el análisis formal y material de las medidas adoptadas, disiento con el control material realizado respecto de la causal de conflicto armado interno. En tal sentido, considero que sí se justificó la referida causal conforme expongo a continuación.
3. De conformidad con el dictamen 1-24-EE/24, la causal de conflicto armado interno es una cuestión de hecho compleja que no depende de declaraciones o reconocimientos políticos, así como tampoco requiere que las partes involucradas reconozcan su existencia. Por tal motivo, su permanencia tampoco depende del control constitucional que realiza esta Corte.
4. El estándar para analizar la causal de conflicto armado interno, fijado por este Organismo, consiste en verificar únicamente la justificación del presidente al respecto y si esta se enmarcaría en la causal referida, a partir de hechos ciertos y actuales.¹
5. En el decreto ejecutivo 193, el presidente de la República renovó el estado de excepción decretado bajo la causal de conflicto armado interno en los mismos términos establecidos en los decretos ejecutivos 110, 111 y 135.
6. En ese sentido, como consta en el dictamen 1-24-EE/24, el presidente justificó, en abstracto, la causal de conflicto armado interno alegando lo siguiente:

El presidente caracteriza a los grupos criminales como grupos que llevan a cabo actividades ilegales. Luego, manifiesta que estos grupos cuentan “con un nivel mínimo de organización” y con la capacidad de “planificar, coordinar, ejecutar y atribuirse actos de violencia contra la población”. [...] El presidente indica que varios de estos grupos poseen “una estructura de mando, reglas y mecanismos disciplinarios”, al igual que “capacidad de reclutamiento, acceso a armas, equipamiento y entrenamiento militar”, por ejemplo, en la provincia de Guayas, donde reclutan niños, niñas y adolescentes. [...] el presidente refiere que es necesario recurrir a la intervención de las Fuerzas Armadas para precautelar la soberanía e integridad territorial, pues los hechos relatados escapan, a su criterio, de la criminalidad y ponen en riesgo la propia institucionalidad.²

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

² *Ibíd.*, párrs. 89 al 91.

7. Tal como consta en los párrafos 85 al 90 del dictamen de mayoría 2-24-EE/24, los fundamentos de la renovación son en esencia los mismos motivos, por lo que, siendo una continuación de la declaratoria de estado de excepción originaria, debía merecer el mismo tratamiento.
8. Esto es, que a la Corte Constitucional no le corresponde determinar la existencia o inexistencia de un conflicto armado interno, así como sus alcances y características, sino constatar la justificación de la causal constitucional para un estado de excepción, lo cual ocurrió en la declaratoria originaria y debía confirmarse en la presente renovación.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL
PONCE



Firmado
digitalmente por
CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE

Carmen Corral Ponce

JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en el dictamen de la causa 2-24-EE, fue presentado en Secretaría General el 25 de marzo de 2024, mediante correo electrónico a las 18:46; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

224EE-68649

**Caso Nro. 2-24-EE**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen y los votos concurrentes que anteceden fueron suscritos el día martes veintiséis de marzo de dos mil veinticuatro, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL (S)



Firmado electrónicamente por:
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**



Sentencia 46-21-IN/24
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M. 04 de abril de 2024

CASO 46-21-IN

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

SENTENCIA 46-21-IN/24

Resumen: La Corte Constitucional analiza la acción pública de inconstitucionalidad del artículo 2 de la Resolución 633-2020-S expedida por la Junta de Regulación Monetaria y Financiera. Este Organismo desestima la acción, ya que, la resolución impugnada fue derogada -por reforma- y no existe ultraactividad, ni unidad normativa.

1. Antecedentes

1. El 17 de junio de 2021, Juan Francisco Guerrero del Pozo, en calidad de procurador judicial de la Asociación de compañías aseguradoras del Ecuador “ACOSE”, y, Emilio Suárez Salazar en calidad de procurador judicial de la Cámara de compañías de seguros del Ecuador “CAMSEG” (“**entidades accionantes**”) presentaron una acción pública de inconstitucionalidad en contra de dos frases del artículo 2 de la Resolución 633-2020-S, publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial 389 de 10 de febrero de 2021, dictada por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (“**JPRMF**”).
2. El 05 de agosto de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió¹ a trámite la causa y dispuso notificar con la providencia al presidente de la República, al Ministro de Economía y Finanzas quien preside la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, así como a cada uno de sus integrantes, a fin de que en el término de 15 días intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas y remita el expediente con los informes y documentos que dieron origen a las mismas. Así también, se ordenó la notificación a la Procuraduría General del Estado. El extracto de la demanda fue publicado en el Registro Oficial y en la página web de la Corte Constitucional.²
3. El 27 de agosto de 2021, la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”) presentó un escrito defendiendo la constitucionalidad de la norma impugnada, y solicitando que la demanda sea rechazada.

¹ El Tribunal de la Sala de Admisión estuvo compuesto por la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, y los ex jueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Ramiro Ávila Santamaría.

² Publicado en el Registro Oficial Edición Constitucional 334 de 20 de marzo de 2024.

4. El 07 y 08 de septiembre de 2021, la Junta de Regulación de Política Monetaria y Financiera, así como el Ministerio de Economía y Finanzas presentaron respectivamente escritos defendiendo la constitucionalidad de la norma impugnada. El 17 de septiembre de 2021, la Presidencia de la República presentó un escrito manifestando que corresponde al indicado Ministerio pronunciarse sobre este caso.
5. El 29 de febrero de 2024, en atención al orden cronológico de sustanciación, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la presente causa.
6. El 28 de marzo de 2024, la Asociación de compañías aseguradoras del Ecuador “ACOSE”, por medio de su procurador judicial presentó escrito desistiendo de la demanda.

2. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con los numerales 2 y 3 del artículo 436 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 75 numeral 1 literal d, y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

3. Normas Impugnadas

8. Las entidades accionantes demandan la inconstitucionalidad de las frases correspondientes al artículo 2 de la Resolución de la JPRMF 633-2020-S, cuyo contenido se enfatiza y es el siguiente:

Art. 2. – La contribución variable ajustada por riesgo –CAR- de las empresas de seguros del Sistema de Seguros Privados, correspondiente al ejercicio económico 2020, *se fijará en función de las calificaciones de riesgo determinadas y fijadas por el propio organismo de control*, de conformidad con la siguiente tabla: [...]

El organismo de control deberá remitir formalmente a la Corporación del Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados hasta el 31 de diciembre de 2020, la última calificación de riesgo actualizada de las empresas aseguradoras, sobre la cual la COSEDE determinará la contribución variable ajustada por riesgo (CAR) correspondiente al ejercicio 2020, aplicable a cada una de las entidades. El organismo de control deberá notificar, de forma inmediata, a la Corporación del Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados sobre cualquier modificación en la calificación de riesgo de las empresas de seguros del Sistema de Seguros Privados.

En caso de que el organismo de control no remita la última calificación actualizada de las compañías de seguros del Sistema de Seguros Privados hasta el 31 de diciembre de 2020,

se aplicará la calificación de riesgo que hubiere realizado la COSEDE, vigente al 31 de diciembre de 2020, bajo la metodología aprobada por su Directorio, mediante resolución COSEDE-DIR-2019-026, para efectos de determinar la contribución variable ajustada por riesgo (CAR) correspondiente al ejercicio 2020.³

4. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

9. Las entidades accionantes afirman que las frases demandadas contradicen los siguientes principios: (i) legalidad de acuerdo con el artículo 226 de la CRE; y, (ii) reserva de ley conforme el artículo 132 numeral 4 de la CRE.

10. Sobre el artículo 226 de la CRE alegan:

17. De la norma constitucional citada, es absolutamente claro que los funcionarios u órganos del poder público, sólo pueden ejercer aquellas competencias y facultades que la Constitución y la Ley –de manera expresa- les han conferido. Cualquier actuación al margen de estas competencias o atribuciones vulneraría este precepto constitucional”.

11. De igual manera, exponen:

21. Es importante mencionar que, a diferencia de lo que ocurre con el ejercicio de una atribución especial ordinaria, donde puede darse la concurrencia de competencias implícitas, en el caso de las competencias normativas, aquellas no admiten prerrogativas implícitas o tácitas. Es decir, los órganos públicos con potestad normativa únicamente podrán regular aquellos que el legislador y el constituyente expresamente les hayan delegado, sin tener la posibilidad de interpretar dicha atribución.
[...] 34. Esto, toda vez que, **cual si fuese legislador**, la Junta –mediante el acto objeto de esta demanda- le otorgó facultades adicionales a la Superintendencia de Compañías Valores y Seguros y a la Corporación del Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados (en adelante COSEDE) **que no les fueron conferidas por el legislador ni el constituyente y sobre las cuales la Junta tampoco tiene atribución normativa.** (énfasis en el original).

12. Las entidades accionantes expresan:

40. Es decir, la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, en ejercicio de esta atribución normativa, **sólo puede determinar los montos de las contribuciones básicas y variables.**

41. Al emitir el artículo 2 de la Resolución No. 633-2020-S de 23 de diciembre de 2020, la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera se extralimitó en sus competencias. Esto, toda vez que, a más de fijar el monto de la contribución variable, como si fuese un órgano legislativo, **la Junta fijó competencias y atribuciones**

³ En su demanda, las entidades accionantes indican: “5. Es necesario precisar que esta demanda se dirige únicamente al texto que se encuentra resaltado de la disposición normativa referida.”

adicionales a la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros y a la COSEDE, no previstas en la ley de la materia.

[...] 44. La facultad de calificar el riesgo de las compañías de seguros, no es competencia de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros ni de la COSEDE, pues ni el legislador ni el constituyente les otorgaron dicha facultad. Ni tampoco delegaron la competencia a la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera para que determine cuál es el órgano que califica el riesgo o, por el contrario, para que ésta sea la que califique el riesgo de las compañías de seguros. (énfasis en el original).

13. Acerca de la reserva de ley de acuerdo con el artículo 132 de la CRE, las entidades accionantes manifiestan lo siguiente:

56. Como se observa, uno de los límites constitucionales al ejercicio de la potestad normativa de los organismos públicos de regulación y control, es que no se alteren o innoven las disposiciones legales. Es decir, a propósito de dictar un acto normativo o un acto administrativo de efectos generales en el ámbito de sus competencias, los órganos del poder público no pueden modificar el contenido de la ley.

57. En el presente caso, **la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera vulneró este precepto constitucional** pues, a través del artículo 2 de la Resolución No. 633-2020-S de 23 de diciembre de 2020, **modificó el COMF.**

58. Lo dicho, toda vez que, a través del acto objeto de esta demanda, **se reforman los artículos 78 y 80 del COMF**, que regulan las competencias y atribuciones de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros y de la COSEDE, pues se incorpora **una nueva facultad a los referidos órganos públicos no prevista en dichas normas.**

[...] 60. Es claro que la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera no puede interferir en las funciones de la Asamblea Nacional, y pretender, vía acto administrativo de efectos generales, modificar o derogar la Ley. Aceptar lo contrario como válido, implicaría – a más de una contravención directa al artículo 132 de la Constitución- anular el principio de separación de poderes y, con ello, el Estado de Derecho.

61. Lo que hizo la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera fue regular aspectos ajenos a su competencia y que requieren de la emisión de una norma de rango legal, pues dicho órgano no tiene competencia para asignar nuevas facultades o atribuciones a los organismos públicos que el legislador no les confirió (énfasis en el original).

14. En ese sentido, y con base a los argumentos mencionados, solicita se declare la inconstitucionalidad de fondo de las frases demandadas del artículo 2 de la Resolución 633-2020-S de fecha 23 de diciembre de 2020.

4.2. Argumentos de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera por medio del Ministerio de Economía y Finanzas

15. La Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera en su informe JPRMF-2021-0366-O, manifestó:

[...] La Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera tiene entre sus funciones la de expedir las normas de carácter general para el pago de la cobertura del Fondo de Seguros Privados y la de determinar los porcentajes y destinos en los que se dividirán las

contribuciones sobre las primas netas de seguros directos establecidos en la ley al momento de contratar pólizas de seguros privados, dichas funciones van relacionadas con la facultad de supervisión el régimen de seguros de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros; y con las funciones de COSEDE al momento de administrar el Fondo de Seguros Privados, los recursos que lo constituyen y cubrir [sic] los riesgos de las empresas del seguro privado legalmente constituidas en el país que entren en liquidación forzosa [...] Como se puede observar el ámbito que la ley establece [sic] incluye de forma amplia la vigilancia, auditoría, intervención, control y supervisión, funciones que el organismo de control las puede ejercer, entre otras acciones, y según lo establecen las mejores prácticas internacionales a través de herramientas cualitativas y cuantitativas que le permitan conocer los niveles de riesgo de las empresas supervisadas y de esta manera velar por un mercado de seguros justo, seguro y estable.

16. A continuación, agregó:

[...] Como se puede evidenciar, un esquema de protección como el Fondo de Seguros Privados es uno de los pilares para mantener la estabilidad del mercado de seguros y la confianza de los asegurados y por lo tanto su administración debe ser basada en políticas y procedimientos técnicos y objetivos que garanticen la disponibilidad de los recursos del Fondo en caso de liquidación forzosa de una empresa de seguros. Sobre la base del marco legal señalado y las mejores prácticas internacionales, la COSEDE cuenta con una metodología de riesgo para la evaluación de las empresas de seguros privados que forman parte del Fondo de Seguros Privados que tienen como principal objetivo monitorear, sobre la base de indicadores financieros, los principales riesgos a los que puede estar expuesto el Fondo de Seguros Privados fruto de los niveles de riesgo de las empresas de seguros. [...] Al respecto, es importante anotar que el artículo 60 del Código Orgánico Monetario y Financiero establece que “*la Superintendencia de Bancos efectuará la vigilancia, auditoría, intervención, control y supervisión de las actividades financieras que ejercen las entidades públicas y privadas del Sistema Financiero Nacional, con el propósito de estas actividades se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general*”; que a modo comparativo **consiste en el mismo ámbito que tiene la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros** para el régimen de seguros establecido en el artículo 78 del Código Orgánico Monetario y Financiero que vuelve a citar: “*la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, entre otras atribuciones en materia societaria, ejercerá la vigilancia, auditoría, intervención, control y supervisión del mercado de valores, del régimen de seguros y de las personas jurídicas de derecho privado no financieros, para lo cual se regirá por las disposiciones de la Ley de Compañías, Ley de Mercado de Valores, Ley General de Seguros, este Código y las regulaciones que emita la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera.*” (énfasis en el original).

17. Adicionan que la Junta es competente para la formulación de las políticas públicas, regulación y supervisión monetaria, crediticia, cambiaria y de seguros y valores, y además “le dispone de forma explícita que deberá fijar anualmente una contribución básica y una contribución variable, que se cobrará en función de las calificaciones de riesgo [...]”.

18. Agregan que:

[...] la Resolución No. 633-2020-S de 23 de diciembre de 2020 no vulnera el principio de legalidad establecido en el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador, en virtud de que el Código Orgánico Monetario y Financiero otorga funciones a la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera para fijar la contribución fija y variable ajustada por riesgo de las compañías aseguradoras en función de las calificaciones de riesgo que deben ser aportadas anualmente al Fondo de Seguros Privados, recursos que forman parte del Fideicomiso de Seguros Privados.

Es así como, el Código Orgánico Monetario y Financiero le faculta también a la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, a realizar la supervisión y control de las compañías aseguradoras; basados en este artículo, [...] puede conocer y establecer los niveles de riesgo de las empresas supervisadas y de esta manera velar por un mercado de seguros justo, seguro y estable.

- 19.** Acerca de la incompatibilidad de la resolución con el artículo 132 de la CRE, la Junta indica lo siguiente:

Por las consideraciones manifestadas la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera no modificó el Código Orgánico Monetario y Financiero, lo que hizo fue regular la aplicación de la disposición del artículo 349 del COMF, misma que dispone como función exclusiva del JPRMF fijar anualmente una contribución básica y una contribución variable en función de las calificaciones de riesgo; y, en virtud de su regulación se estableció que se debe realizar una coordinación mutua de las entidades del Estado como manda el artículo 226 de la Constitución para establecer el valor de la contribución al Fondo de Seguros Privados.

- 20.** Sobre la alegación de las entidades accionantes acerca de una posible reforma de los artículos 78 y 80 del COMF, la Junta señala que el artículo 1 de la Ley General de Seguros, la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros tiene la “facultad de supervisar y controlar el régimen de seguros, y, en consecuencia, realizar calificaciones de riesgo”.

4.3. Argumentos de la Presidencia de la República

- 21.** La presidencia de la República indicó que no es legitimado pasivo dentro del proceso, sino que lo sería la propia Junta de Política de Regulación Monetaria y Financiera, por lo que, no podría pronunciarse acerca de la constitucionalidad del artículo impugnado.

4.4. Argumentos de la Procuraduría General del Estado.

- 22.** La PGE ha alegado:

[...] En virtud de estas competencias, que nacen de la ley y por tanto sujetando sus actuaciones al art. 226 de la norma constitucional, la Junta ha emitido regulaciones relativas Fondo de Seguros Privados, [sic] que forma parte de la red de seguridad financiera y está encaminado a proteger a los asegurados del sector público y privado que

tengan pólizas vigentes, en las empresas del sistema de seguro privado. De hecho, si se revisa con minuciosidad la demanda no se objeta las facultades que tiene la Junta para emitir regulaciones, lo que se cuestiona son los valores de aportes [...].

23. Asimismo, manifestó:

De la lectura de la norma no se impugna entonces la facultad de la Junta para emitir las regulaciones – art. 1 – sino que se trata de un cuestionamiento a los valores que constan en la tabla – art. 2 – situación que estaba normada con anterioridad y es que la creación del Fondo de Seguros Privados es garantizar y proteger los recursos de los ciudadanos ante un eventual cierre forzoso de una entidad del sistema de seguros privados del país.

24. Adicionalmente alega:

En este aspecto, en ejercicio de la libertad de configuración del legislador, este puede determinar en la legislación los aspectos de la esfera de la legalidad, en todo aquello que no atañe o invade al orden constitucional. En tal virtud, el legislador cuenta con libertad de configuración legislativa, para que dentro del marco constitucional dado por el establecimiento de condiciones, disposiciones, derechos y principios constitucionales, pueda regular las relaciones y situaciones jurídicas que no involucren el orden fundamental. Es decir, la esfera (sic) de la legalidad es amplia, teniendo inclusive facultades discrecionales, mas no ilimitadas, en los aspectos en los cuales no exista expresamente una orden o prohibición en contrario de Norma Suprema, sino que en su lugar le permita establecer reglas, regulaciones, requisitos y procedimientos legales, lo que es evidente sobre todo cuando existe una remisión constitucional a la ley como sucede en el presente caso respecto de las regulaciones del Fondo de Seguros Privados, competencia que la tiene la Junta por mandato legal del COMF.

25. Finalmente, solicita que la acción de inconstitucionalidad sea declarada improcedente.

5. Cuestión previa

26. Consta en el expediente que el procurador judicial de Asociación de compañías aseguradoras del Ecuador “ACOSE” presentó un escrito desistiendo de la acción, indicando que la norma impugnada “ya no se encuentra vigente y tampoco produce efectos ultractivos en los términos de la Corte”. Sin embargo, en la LOGJCC no se encuentra ninguna disposición que autorice el desistimiento de la acción pública de inconstitucionalidad. En este sentido, el control abstracto de constitucionalidad otorga a los ciudadanos la legitimidad para accionar en defensa de la supremacía de la Constitución, la unidad y la coherencia del ordenamiento jurídico. La acción de inconstitucionalidad de actos normativos no es un litigio inter partes y de ahí que no cabe pronunciarse sobre el desistimiento en la acción de inconstitucionalidad.⁴ Por lo mismo, este Organismo debe continuar con el análisis correspondiente.

⁴ En similar sentencia este Organismo se ha pronunciado en la sentencia 10-12-IN/20 y 58-10-IN/21.

27. En primer lugar, se debe establecer que la JPRMF emitió la Resolución 383-2017-S publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 22 de 26 de junio de 2017 respecto de la contribución al Fondo de Seguros Privados, la misma que fue recogida en la Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de Valores y Seguros emitida mediante Resolución 385-2017-A publicada en la Edición Especial del Registro Oficial 44 de 24 de julio de 2017. Así en el Libro III “Sistema de Seguros Privados”, Título V “Del Fondo de Seguros Privados”, se encuentra el Capítulo II “Norma para Fijar la Contribución al Fondo de Seguros Privados”, la misma que se actualiza anualmente.
28. El mencionado Organismo en Resolución 430-2017-S publicada en el Registro Oficial 176 de 06 de febrero de 2018; Resolución 483-2018-S publicada en el Registro Oficial 408 de 17 de enero de 2019; y, Resolución 553-2019-S publicada en el Registro Oficial 144 de 17 de febrero de 2020 modificó dicha normativa.
29. La JPRMF en Resolución 633-2020-S publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial 389 de 10 de febrero de 2021 reformó el texto del artículo 2, cuyas frases enfatizadas han sido impugnadas en la presente acción de inconstitucionalidad.
30. Por medio de las Resoluciones números JPRF-S-2021-007 publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial 633 de 04 de febrero de 2022; JPRF-S-2022-012 publicada en el Registro Oficial 635 de 08 de febrero de 2022; JPRF-S-2022-054 publicada en el Registro Oficial 236 de 24 de enero de 2023; y, JPRF-S-2023-092 publicada en el Registro Oficial 473 de 09 de enero de 2024, se sustituyó el contenido del antedicho artículo 2.
31. Razón por la cual, corresponde a esta Corte determinar si en la actual normativa persiste el contenido del artículo originalmente demandado como inconstitucional, o si la norma reformada sigue produciendo efectos jurídicos conforme lo determina el artículo 76 numerales 8 y 9 de la LOGJCC.⁵

⁵ LOGJCC, art. 76 numerales 8 y 9:

Art. 76.- Principios y reglas generales. - 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.

32. De la revisión de las diferentes reformas, el artículo 2 ha sido modificado de la siguiente forma:

Tabla 1: Reformas del artículo 2 en las diferentes resoluciones emitidas por la Junta de Política Financiera y Monetaria desde el año 2020.

Resolución 633-2020-S. (Tercer Suplemento del Registro Oficial 389 de 10 de febrero de 2021)	Resolución JPRF-S-2021-007. (Tercer Suplemento del Registro Oficial 633 de 04 de febrero de 2022)	Resolución JPRF-S-2022-054. (Registro Oficial 236 de 24 de enero de 2023)	Resolución JPRF-S-2023-092. (Registro Oficial 473 de 09 de enero de 2024). [...] En el artículo 2, sustitúyese los textos “2022” por el “2023”																																																																																																								
Art. 2.-La contribución variable ajustada por riesgo –CAR- de las empresas de seguros del Sistema de Seguros Privados, correspondiente al ejercicio económico 2020, <u>se fijará en función de las calificaciones de riesgo determinadas y fijadas por el propio organismo de control</u> , de conformidad con la siguiente tabla:	Art. 2.- La contribución variable ajustada por riesgo (CAR) de las empresas de seguros del Sistema de Seguros Privados, correspondiente al ejercicio económico 2021, se fijará en función de <i>las calificaciones de riesgo asignadas por las calificadoras de riesgo externas y comunicadas al respectivo organismo de control</i> , de conformidad con la siguiente tabla:	Art. 2.- La contribución variable ajustada por riesgo - CAR- de las empresas de seguros del Sistema de Seguros Privados, correspondiente al ejercicio económico 2022, se fijará en función de <i>las calificaciones de riesgo asignadas por las calificadoras de riesgo externas y comunicadas al respectivo organismo de control</i> de conformidad con la siguiente tabla:	Art. 2.- La contribución variable ajustada por riesgo - CAR- de las empresas de seguros del Sistema de Seguros Privados, correspondiente al ejercicio económico 2023, se fijará en función de <i>las calificaciones de riesgo asignadas por las calificadoras de riesgo externas y comunicadas al respectivo organismo de control</i> de conformidad con la siguiente tabla:																																																																																																								
<table><tr><th>Calificación de Riesgo</th><th>CAR (anual)</th></tr><tr><td>1</td><td>0,048%</td></tr><tr><td>2</td><td>0,10%</td></tr><tr><td>3</td><td>0,14%</td></tr><tr><td>4</td><td>0,19%</td></tr><tr><td>5</td><td>0,24%</td></tr></table> <p>El organismo de control deberá remitir formalmente a la Corporación del Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y</p>	Calificación de Riesgo	CAR (anual)	1	0,048%	2	0,10%	3	0,14%	4	0,19%	5	0,24%	<table><tr><th>Calificación de Riesgo</th><th>CAR (anual)</th></tr><tr><td>AAA+,</td><td>0,043%</td></tr><tr><td>AAA,</td><td></td></tr><tr><td>AAA-</td><td></td></tr><tr><td>AA+,</td><td>0,09%</td></tr><tr><td>AA,</td><td></td></tr><tr><td>AA-</td><td></td></tr><tr><td>A+,</td><td>0,13%</td></tr><tr><td>A,</td><td></td></tr><tr><td>A-</td><td></td></tr><tr><td>BBB+,</td><td>0,17%</td></tr><tr><td>BBB,</td><td></td></tr><tr><td>BBB-</td><td></td></tr><tr><td>BB+,</td><td>0,22%</td></tr><tr><td>BB,</td><td></td></tr><tr><td>BB-</td><td></td></tr></table>	Calificación de Riesgo	CAR (anual)	AAA+,	0,043%	AAA,		AAA-		AA+,	0,09%	AA,		AA-		A+,	0,13%	A,		A-		BBB+,	0,17%	BBB,		BBB-		BB+,	0,22%	BB,		BB-		<table><tr><th>Calificación de Riesgo</th><th>CAR (anual)</th></tr><tr><td>AAA+,</td><td>0.0288%</td></tr><tr><td>AAA,</td><td></td></tr><tr><td>AAA-</td><td></td></tr><tr><td>AA+,</td><td>0.058%</td></tr><tr><td>AA,</td><td></td></tr><tr><td>AA-</td><td></td></tr><tr><td>A+,</td><td>0.086%</td></tr><tr><td>A,</td><td></td></tr><tr><td>A-</td><td></td></tr><tr><td>BBB+,</td><td>0.115%</td></tr><tr><td>BBB,</td><td></td></tr><tr><td>BBB-</td><td></td></tr><tr><td>BB+,</td><td>0.144%</td></tr><tr><td>menor a BB+</td><td></td></tr></table>	Calificación de Riesgo	CAR (anual)	AAA+,	0.0288%	AAA,		AAA-		AA+,	0.058%	AA,		AA-		A+,	0.086%	A,		A-		BBB+,	0.115%	BBB,		BBB-		BB+,	0.144%	menor a BB+		<table><tr><th>Calificación de Riesgo</th><th>CAR (anual)</th></tr><tr><td>AAA+,</td><td>0.0288%</td></tr><tr><td>AAA,</td><td></td></tr><tr><td>AAA-</td><td></td></tr><tr><td>AA+,</td><td>0.058%</td></tr><tr><td>AA,</td><td></td></tr><tr><td>AA-</td><td></td></tr><tr><td>A+,</td><td>0.086%</td></tr><tr><td>A,</td><td></td></tr><tr><td>A-</td><td></td></tr><tr><td>BBB+,</td><td>0.115%</td></tr><tr><td>BBB,</td><td></td></tr><tr><td>BBB-</td><td></td></tr><tr><td>BB+,</td><td>0.144%</td></tr><tr><td>menor a BB+</td><td></td></tr></table>	Calificación de Riesgo	CAR (anual)	AAA+,	0.0288%	AAA,		AAA-		AA+,	0.058%	AA,		AA-		A+,	0.086%	A,		A-		BBB+,	0.115%	BBB,		BBB-		BB+,	0.144%	menor a BB+	
Calificación de Riesgo	CAR (anual)																																																																																																										
1	0,048%																																																																																																										
2	0,10%																																																																																																										
3	0,14%																																																																																																										
4	0,19%																																																																																																										
5	0,24%																																																																																																										
Calificación de Riesgo	CAR (anual)																																																																																																										
AAA+,	0,043%																																																																																																										
AAA,																																																																																																											
AAA-																																																																																																											
AA+,	0,09%																																																																																																										
AA,																																																																																																											
AA-																																																																																																											
A+,	0,13%																																																																																																										
A,																																																																																																											
A-																																																																																																											
BBB+,	0,17%																																																																																																										
BBB,																																																																																																											
BBB-																																																																																																											
BB+,	0,22%																																																																																																										
BB,																																																																																																											
BB-																																																																																																											
Calificación de Riesgo	CAR (anual)																																																																																																										
AAA+,	0.0288%																																																																																																										
AAA,																																																																																																											
AAA-																																																																																																											
AA+,	0.058%																																																																																																										
AA,																																																																																																											
AA-																																																																																																											
A+,	0.086%																																																																																																										
A,																																																																																																											
A-																																																																																																											
BBB+,	0.115%																																																																																																										
BBB,																																																																																																											
BBB-																																																																																																											
BB+,	0.144%																																																																																																										
menor a BB+																																																																																																											
Calificación de Riesgo	CAR (anual)																																																																																																										
AAA+,	0.0288%																																																																																																										
AAA,																																																																																																											
AAA-																																																																																																											
AA+,	0.058%																																																																																																										
AA,																																																																																																											
AA-																																																																																																											
A+,	0.086%																																																																																																										
A,																																																																																																											
A-																																																																																																											
BBB+,	0.115%																																																																																																										
BBB,																																																																																																											
BBB-																																																																																																											
BB+,	0.144%																																																																																																										
menor a BB+																																																																																																											

<p>Fondo de Seguros Privados hasta el 31 de diciembre de 2020, la última calificación de riesgo actualizada de las empresas aseguradoras, sobre la cual la COSEDE determinará la contribución variable ajustada por riesgo (CAR) correspondiente al ejercicio 2020, aplicable a cada una de las entidades. El organismo de control deberá notificar, de forma inmediata, a la Corporación del Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados sobre cualquier modificación en la calificación de riesgo de las empresas de seguros del Sistema de Seguros Privados. En caso de que el organismo de control no remita la última calificación actualizada de las compañías de seguros del Sistema de Seguros Privados hasta el 31 de diciembre de 2020, <u>se aplicará la calificación de riesgo que hubiere realizado la COSEDE</u>, vigente al 31 de diciembre</p>	<p>menor a BB+</p> <p>La contribución variable ajustada por riesgo (CAR) se calculará sobre la base de la última calificación de riesgo de las empresas aseguradoras del año 2021 <i>que haya sido comunicada formalmente por el organismo de control a la Corporación del Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados.</i> El organismo de control deberá notificar, de forma inmediata, mediante oficio a la Corporación del Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados sobre cualquier modificación a la última calificación de riesgo de las empresas aseguradoras del año 2021. En caso de que las empresas de seguros del Sistema de Seguros Privados tuvieren dos o más calificaciones de riesgo a la misma fecha se tomará la calificación más baja para el efecto de la contribución variable ajustada por riesgo (CAR). (Énfasis agregado).</p>	<p>La contribución variable ajustada por riesgo (CAR) se calculará sobre la base de la última calificación de riesgo de las empresas aseguradoras del año 2022 <i>que haya sido comunicada formalmente por el organismo de control a la Corporación del Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados.</i> El organismo de control deberá notificar, de forma inmediata, mediante oficio a la Corporación del Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados sobre cualquier modificación a la última calificación de riesgo de las empresas aseguradoras del año 2022. En caso de que las empresas de seguros del Sistema de Seguros Privados tuvieren dos o más calificaciones de riesgo a la misma fecha se tomará la calificación más baja para el efecto de la contribución variable ajustada por riesgo (CAR). (Énfasis agregado).</p>	<p>La contribución variable ajustada por riesgo (CAR) se calculará sobre la base de la última calificación de riesgo de las empresas aseguradoras del año 2023 <i>que haya sido comunicada formalmente por el organismo de control a la Corporación del Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados.</i> El organismo de control deberá notificar, de forma inmediata, mediante oficio a la Corporación del Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados sobre cualquier modificación a la última calificación de riesgo de las empresas aseguradoras del año 2023. En caso de que las empresas de seguros del Sistema de Seguros Privados tuvieren dos o más calificaciones de riesgo a la misma fecha se tomará la calificación más baja para el efecto de la contribución variable ajustada por riesgo (CAR). (Énfasis agregado).</p>
--	--	---	---

de 2020, bajo la metodología aprobada por su Directorio, mediante resolución COSEDE-DIR-2019-026, para efectos de determinar la contribución variable ajustada por riesgo (CAR) correspondiente al ejercicio 2020. (El énfasis es lo demandado por las entidades accionantes).	Resolución JPRF-S-2021-012. (Registro Oficial 635 de 08 de febrero de 2022) Artículo 1.- Sustitúyase en el artículo 2 del Capítulo II “Norma para Fijar la Contribución al Fondo de Seguros Privados”, Título V “Del Fondo de Seguros Privados” de la Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de Valores y Seguros, el porcentaje CAR (anual) correspondiente a la calificación de riesgo de BB+, menor BB+ de “0,22%” por “0,18%”.		
---	---	--	--

- 33.** En consecuencia, de lo anterior, y luego del análisis realizado por esta Corte Constitucional, se observa que el contenido del artículo 2 de la Resolución 633-2020-S originalmente impugnado, no se ha reproducido en las siguientes resoluciones correspondiente a los años 2021, 2022 y 2023, por lo cual, las frases enfatizadas por los accionantes respecto de la disposición jurídica impugnada, no se encuentran actualmente vigentes.
- 34.** Bajo esta lógica, el propósito principal del control abstracto de constitucionalidad es asegurar la coherencia y unidad del sistema legal al identificar incompatibilidades de normas infra constitucionales vigentes respecto de las normas consagradas en la Constitución de la República.
- 35.** Del análisis del caso, se observa que las frases del artículo 2 alegadas como inconstitucionales fueron suprimidas en las resoluciones de los años subsiguientes, por lo mismo, dejaron de integrar el ordenamiento jurídico. Es así que, ante la falta de objeto sobrevinida no procede realizar el control abstracto de constitucionalidad.

- 36.** No obstante, este Organismo tiene la facultad de ejercer el control de constitucionalidad sobre leyes derogadas y declararlas inconstitucionales, siempre y cuando tengan el potencial de generar efectos contrarios a la Constitución o de aquellas por las que fueron reemplazadas, en caso de que se considere la unidad normativa conforme el artículo 76 numeral 8 de la LOGJCC. Es así, que esta Corte puede hacer control de constitucionalidad de normas derogadas en los siguientes casos: (i) efectos ultractivos y (ii) unidad normativa.
- 37.** En cuanto al componente (i) efectos ultractivos,⁶ tras realizar una revisión sobre los efectos de las frases de la disposición impugnada, se verifica que la contribución variable ajustada por riesgo -CAR- de las empresas de seguros del Sistema de Seguros Privados, es establecida de forma anual, corresponde al periodo fiscal anterior y se cancela una sola vez por periodo fiscal. Por lo que, la misma se fija por un periodo de tiempo determinado. Consecuentemente, esta Corte no advierte que tengan afectaciones posteriores a su reforma, ni es posible hablar de efectos ultractivos pues actualmente nos encontramos en otro ejercicio fiscal y para el pago del CAR referente al 2023, ya no se emplea el texto que presuntamente sería inconstitucional según las entidades accionantes.
- 38.** Respecto al elemento (ii) unidad normativa,⁷ del análisis integral de las resoluciones números JPRF-S-2021-007, JPRF-S-2021-012, JPRF-S-2022-054 y JPRF-S-2023-092, este Organismo verifica que en ninguna se volvió a disponer que la contribución variable ajustada por riesgo -CAR- de las empresas de seguros se fijará en función de las calificaciones de riesgo determinadas y determinadas por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, así como tampoco, que en caso de que ésta última no remita la última calificación, se aplicará aquella que hubiere realizado el COSEDE.
- 39.** A diferencia de aquello, en las siguientes resoluciones se determina que la contribución variable ajustada por riesgo -CAR- de los años 2021, 2022 y 2023 se fijará en función de las calificaciones asignadas por las calificaciones de riesgo externas y comunicadas al organismo de control.
- 40.** Por lo que, no se evidencia la existencia de unidad normativa, ya que, la supuesta incompatibilidad no ha sido reproducida en las resoluciones posteriores correspondiente a los años 2021 y 2022, y tampoco en la Resolución JPRF-S-2023-092 vigente en la actualidad.

⁶ CCE, sentencia 65-19-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 24.

⁷ CCE, sentencia 29-16-IN/21, 21 de julio de 2021, párr. 19.

41. Consecuentemente, al verificarse que las frases de la norma impugnada no tienen la potencialidad de generar efectos jurídicos posteriores a su reforma, no procede que esta Corte realice el control de constitucionalidad solicitado.

6. 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 constitucionalidad 46-21-IN.
2. Notifíquese y publíquese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado

PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 04 de abril de 2024; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

4621IN-6967a



Caso Nro. 46-21-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles diez de abril 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



Dictamen 4-24-TI/24
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 13 de marzo de 2024

CASO 4-24-TI

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

DICTAMEN 4-24-TI/24

**Sobre la necesidad de aprobación legislativa previa del
“Acuerdo de asistencia jurídica mutua en materia penal entre
la República del Ecuador y la República de Corea”**

Resumen: La Corte Constitucional dictamina que el “Acuerdo de asistencia jurídica mutua en materia penal entre la República del Ecuador y la República de Corea” no requiere aprobación legislativa previa a su ratificación, por no estar incurso en los presupuestos del artículo 419 de la Constitución.

1. Antecedentes

1. El 11 de octubre de 2023, el gobierno de la República del Ecuador suscribió el “Acuerdo de asistencia jurídica mutua en materia penal entre la República del Ecuador y la República de Corea” (“**Acuerdo**”).¹
2. El 23 febrero de 2024, Daniel Noboa Azín, en calidad de presidente constitucional de la República del Ecuador, puso el Acuerdo en conocimiento de esta Corte Constitucional y solicitó la emisión del correspondiente dictamen de control constitucional.
3. Por sorteo del 23 febrero de 2024, le correspondió el conocimiento de esta causa a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien avocó conocimiento con auto del 04 de marzo de 2024.

2. Competencia

4. La Corte Constitucional es competente para emitir dictamen de control constitucional respecto a la necesidad de aprobación legislativa de los tratados internacionales, previo a

¹ Que tiene como finalidad “garantizar la eficacia de la prevención, investigación, enjuiciamiento y represión de todo tipo de delitos y la localización, restricción, decomiso confiscación de los productos e instrumentos del crimen, mediante la cooperación y la asistencia judicial mutua en asuntos penales”.

su ratificación por la Presidencia de la República, conforme el numeral 1 del artículo 438 y el artículo 419 de la Constitución, así como el literal d del numeral 3 del artículo 75, el numeral 1 del artículo 107, y el artículo 109 de la LOGJCC.

3. Análisis constitucional

5. En este primer momento del control constitucional de tratados internacionales, a esta Corte le corresponde determinar si, para la ratificación del Acuerdo, se requiere aprobación legislativa previa. Por lo tanto, se formula el siguiente problema jurídico:

¿La ratificación del Acuerdo requiere aprobación legislativa previa?

6. El artículo 419 de la Constitución prescribe que los tratados internacionales requieren aprobación legislativa previa a su ratificación, cuando:

1. Se refieran a materia territorial o de límites.
2. Establezcan alianzas políticas o militares.
3. Contengan el compromiso de expedir, modificar o derogar una ley.
4. Se refieran a los derechos y garantías establecidas en la Constitución.
5. Comprometan la política económica del Estado establecida en su Plan Nacional de Desarrollo a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales.
6. Comprometan al país en acuerdos de integración y de comercio.
7. Atribuyan competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional.
8. Comprometan el patrimonio natural y en especial el agua, la biodiversidad y su patrimonio genético.

7. Con este contexto, a fin de determinar si la ratificación del Acuerdo requiere aprobación legislativa previa, la Corte analizará su contenido para comprobar si se configura alguna de las causales antes referidas.

8. El presente Acuerdo está compuesto por 23 artículos; inicia expresando que la República del Ecuador (“**Ecuador**”) y la República de Corea (“**Corea**”) (en conjunto, “**Partes**”) tienen como propósito, a través de este instrumento, “garantizar la eficacia de la prevención, investigación, enjuiciamiento y represión de todo tipo de delitos y la localización, restricción, decomiso, confiscación de los productos e instrumentos del crimen, mediante la cooperación y la asistencia judicial mutua en asuntos penales”.

9. El **artículo 1** (*áreas de aplicación*) dispone que las Partes se prestarán asistencia judicial mutua, según el Acuerdo y “sus respectivos sistemas legales”, para la realización de investigaciones y procesos judiciales penales. Además, *limita sus alcances*. Primero, para que *no se interprete* en contradicción a otros instrumentos mutuos. Segundo, para que *no se aplique* con relación a: extradición o detención con tal intención; traslado de personas condenadas para cumplir penas en su país de origen “de conformidad con otros acuerdos”; asistencia a particulares o terceros Estados; ejecución en la Parte requerida de sentencias penales de la Parte requirente (excepto por lo permitido en las leyes de la Parte requerida y de conformidad con el Acuerdo); y, remisión de actuaciones en materia penal. Y, tercero, para que *no faculte* a la Parte requirente a ejercer en la Parte requerida jurisdicción o funciones reservadas exclusivamente para las autoridades de la última según sus propias leyes internas.
10. El **artículo 2** (*alcance de la asistencia*), por otro lado, establece que el Acuerdo *sí* incluye: (a) localizar e identificar a las personas requeridas para una investigación o procedimiento judicial; (b) proporcionar documentos y registros y recopilar pruebas; (c) tomar testimonio de personas requeridas para una investigación o proceso judicial; (d) notificación de documentos; (e) ejecutar solicitudes de allanamiento y decomiso; (f) ayudar a garantizar la disponibilidad de personas bajo custodia y otras, para prestar declaración o ayudar en las investigaciones; (g) identificar, ubicar, rastrear, restringir, decomisar o confiscar el producto de delitos, bienes, instrumentos u otros elementos con fines probatorios; (h) informar a la Parte requirente del progreso de los procedimientos judiciales; y, (i) cualquier otra forma de asistencia compatible con los objetivos del Acuerdo y no prohibida por las leyes de la Parte requerida.
11. El **artículo 3** (*limitaciones en el uso de información o evidencia*) limita a la Parte requirente respecto al empleo de la información y evidencia obtenida con base en el Acuerdo, estrictamente para los fines establecidos en una solicitud de asistencia legal penal, dejando a salvo la posibilidad de autorizaciones posteriores de la Parte requerida.
12. El **artículo 4** (*autoridades centrales*) determina las autoridades de cada Parte designadas para implementar los objetivos del Acuerdo y las actividades de asistencia.²
13. El **artículo 5** (*confidencialidad*) establece la confidencialidad que debe mantener la Parte requerida respecto a las solicitudes de asistencia y demás información y acciones tomadas

² En el caso de Ecuador, la autoridad central es la persona Fiscal General del Estado o su designada.

con base en el Acuerdo. Además, establece que la Parte requerida puede solicitar confidencialidad a la Parte requirente, “excepto [...] que] la información y las pruebas sean necesarias para la investigación y los procedimientos descritos en la solicitud”.

14. El artículo 6 (*solicitudes de asistencia*) esboza las formalidades que deben cumplir las solicitudes de asistencia y la potestad de la Parte requerida de solicitar su ampliación.

15. El artículo 7 (*condiciones para la ejecución de una solicitud*) prevé la potestad de la Parte requerida de, motivadamente, posponer o imponer condiciones al cumplimiento de una solicitud, en todo o en parte, cuando su ejecución obstruiría alguna de sus investigaciones o procedimientos penales en curso. Además, anticipa que, en estos casos, la Parte requerida puede interponer condiciones para la continuación de la asistencia, las cuales deben ser aceptadas por la Parte requirente.

16. El artículo 8 (*denegación de asistencia*) fija los supuestos taxativos en los cuales la Parte requerida, motivadamente, puede denegar o condicionar la asistencia; los cuales son:

- (a) la solicitud es contraria a sus leyes y/o disposiciones del Acuerdo;
- (b) la solicitud se relaciona con el enjuiciamiento de una persona por un delito, mismos hechos por los cuales la persona ha sido definitivamente absuelta, condenada o indultada en la Parte requerida;
- (c) la solicitud se haya realizado con el propósito de enjuiciar o sancionar a una persona o grupo de personas por motivos de raza, sexo, condición social, nacionalidad, religión, ideología o cualquier otra forma de discriminación;
- (d) la concesión de asistencia puede menoscabar el orden público, la soberanía, la seguridad nacional o los intereses públicos básicos de la Parte requerida;
- (e) la solicitud se refiere a un delito político o delito de derecho militar que no es también un delito de derecho penal ordinario;
- (f) la solicitud se relaciona con el enjuiciamiento o sanción de una persona por una conducta que, si hubiera tenido lugar dentro de la jurisdicción de la Parte requerida, no habría constituido un delito; o
- (g) la solicitud se relaciona con el procesamiento de una persona por un delito por el cual, como resultado del transcurso del tiempo, la persona no pudo ser procesada en la jurisdicción de la Parte requerida.

17. El artículo 9 (*ejecución de solicitudes de asistencia*) establece el procedimiento para la ejecución de las solicitudes. En lo relevante, establece que las investigaciones y recopilaciones de pruebas se realizan de conformidad con las leyes de la Parte requerida

y “en la medida en que no esté prohibido por dichas leyes”; mientras que, su evaluación se rige por aquellas de la Parte requirente.

18. El artículo 10 (*devolución de material a la Parte requerida*) prevé la posibilidad de que la Parte requerida solicite a la requirente la devolución del material proporcionado.

19. El artículo 11 (*testimonio o evidencia*) prevé que la Parte requirente puede solicitar a la Parte requerida, “de conformidad con sus leyes”, que tome testimonio o declaraciones o exija presentación de elementos probatorios, adelantándose la posibilidad de que la Parte requirente solicite información del procedimiento o intervenga. Además, se anticipa que, si durante el procedimiento una persona hace valer su derecho a negarse a dar testimonio o evidencia bajo las leyes de la Parte requirente, la Parte requerida solicitará a la Parte requirente que proporcione un certificado sobre la existencia de dicho derecho; entonces, salvo prueba en contrario, el certificado será prueba suficiente del derecho invocado.

20. El artículo 12 (*disponibilidad de personas para prestar declaración o ayudar en las investigaciones*) previene la posibilidad de que la Parte requirente solicite asistencia a la Parte requerida para “invitar” a comparecer *consentidamente* a un testigo o perito en un proceso interno.

21. El artículo 13 (*disponibilidad de las personas bajo custodia para prestar declaración o ayudar en las investigaciones*) establece la posibilidad y el trámite para que una persona bajo custodia de la Parte requerida pueda comparecer personal o telemáticamente en un proceso ante la Parte requirente. En caso de ser personal la comparecencia, con su *consentimiento* y de la Parte requerida, la persona debe ser transferida *temporalmente* a la Parte requirente, computándose el tiempo bajo custodia en la Parte requirente para el cumplimiento de la pena que deba cumplir en la Parte requerida.

22. El artículo 14 (*salvo conducto*) dispone que la persona compareciente, en la Parte requirente, no puede ser detenida, enjuiciada, sancionada, sujeta a restricciones de libertad, ni obligada a participar en procedimientos, bajo causas distintas a aquellas que justificaron la solicitud de su traslado desde la Parte requerida, a menos que la persona haya permanecido —excepto involuntariamente— o regresado voluntariamente a la Parte requirente. Además, la persona que no consienta en un requerimiento (según los arts. 12 o 13) no está sujeta a sanción ni medida coercitiva, “sin perjuicio de cualquier declaración en contrario en el requerimiento o citación”.

23. El artículo 15 (*suministro de documentos disponibles públicamente y otros registros*)

ordena la concesión, por parte de la Parte requerida, de copias de documentos públicos.

24. El **artículo 16** (*entrega de documentos*) regula el procedimiento de notificación de documentos requeridos.
25. El **artículo 17** (*registro e incautación*) establece la posibilidad de que se solicite asistencia para registro e incautación y entrega de material a la Parte requirente, de manera justificada y permitida bajo las leyes de la Parte requerida. La Parte requirente puede solicitar información sobre el procedimiento y resultados. La Parte requerida puede condicionar la asistencia para proteger los intereses de terceros respecto del bien a transferir.
26. El **artículo 18** (*producto del crimen*) establece la posibilidad de que las Partes soliciten asistencia para la investigación y determinación de la existencia de productos de delitos dentro de sus jurisdicciones, permitiéndose, bajo las leyes de la Parte requerida, la restricción, decomiso, confiscación, y posterior transferencia a la Parte requirente.
27. El **artículo 19** (*gastos*) determina que a la Parte requerida le corresponden los costos de la ejecución de una solicitud de asistencia; mientras que, a la Parte requirente le corresponden los gastos de las personas trasladadas y honorarios de expertos; así como, el deber de acordar para gastos extraordinarios.
28. El **artículo 20** (*exención de legalización*) anticipa que las solicitudes y documentos relacionados están exentos de legalización consular o trámites similares, pudiéndose solicitar certificación de la Parte requerida, si no contraviene sus leyes.
29. El **artículo 21** (*compatibilidad con otros acuerdos*) alerta que el Acuerdo no impide otras asistencias con base en otras fuentes jurídicas, nacionales o internacionales.
30. El **artículo 22** (*solución de controversias*) prevé la resolución de controversias relacionadas con la interpretación o aplicación del Acuerdo, a través de discusión entre las autoridades centrales de las Partes y, subsidiariamente, por canales diplomáticos.
31. El **artículo 23** (*entrada en vigor, modificación y terminación*) ordena la vigencia del Acuerdo: (i) de forma indefinida, a partir de los 30 días de la notificación sobre la finalización de los procedimientos nacionales internos de las Partes para tal fin; (ii) para toda solicitud posterior a su entrada en vigor, incluso si los hechos ocurrieron antes de aquello; y, (iii) hasta 90 días después de que cualquier Parte lo dé por terminado de forma

escrita y notificando a la otra, sin que se afecte la ejecución de solicitudes en curso, salvo pacto en contrario. Finalmente, el Acuerdo puede sujetarse a modificaciones consentidas.

- 32.** Del contenido sintetizado del Acuerdo, se desprende que este regula y articula la colaboración entre Ecuador y Corea para prevenir, investigar, enjuiciar y reprimir delitos, a través de la cooperación en la localización, restricción, decomiso, y confiscación de los productos del crimen, mediante asistencia judicial mutua en asuntos penales.
- 33.** En tal sentido, las normas del Acuerdo no se refieren a materia territorial o de límites; no establecen alianzas políticas o militares; no contienen el compromiso de expedir, modificar o derogar una ley; no comprometen la política económica del Estado, establecida en el Plan Nacional de Desarrollo, a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales; no comprometen al país en acuerdos de integración y comercio; no atribuyen competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional; y, no comprometen el patrimonio natural, el agua, la biodiversidad, o el patrimonio genético.³ Como resultado, el Acuerdo no se encuadra en las causales de los numerales 1-3 y 5-8 del artículo 419 de la Constitución.
- 34.** En cuanto a la causal del numeral 4 del artículo 419 de la Constitución,⁴ hay que resaltar que, aun cuando en el caso 9-18-TI⁵ la Corte determinó que el “Tratado de asistencia judicial en materia penal entre la República del Ecuador y el Reino de España” requería aprobación legislativa por estar relacionado con derechos, a través del desarrollo jurisprudencial de los últimos años,⁶ esta Corte ha establecido que la mera referencia o relación de un tratado internacional con derechos y garantías constitucionales no compone hecho suficiente para configurar esta causal y, por ende, requerir aprobación legislativa previa a la ratificación del instrumento. En consecuencia, se ha establecido que, para su configuración, el tratado internacional debe implicar una modificación o

³ Ver, por ejemplo: CCE, dictamen 9-23-TI/24, 11 de enero de 2024, párr. 30.

⁴ CRE, “Art. 419.- La ratificación o denuncia de los tratados internacionales requerirá la aprobación previa de la Asamblea Nacional en los casos que: [...] 4. Se refieran a los derechos y garantías establecidas en la Constitución”.

⁵ CCE, caso 9-18-TI, Informe respecto de la necesidad de aprobación legislativa (aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador el 12 de marzo de 2019), párr. 13; y, dictamen 9-18-TI/19, 30 de abril de 2019, párrs. 5-6. En un sentido similar, por ejemplo, ver dictámenes pasados: 004-14-DTI-CC, 21 de mayo de 2014; 007-14-DTI-CC, 09 de julio de 2014; 014-14-DTI-CC, 01 de octubre de 2014; 005-17-DTI-CC, 22 de marzo de 2017; 013-17-DTI-CC, 14 de junio de 2017.

⁶ CCE, dictámenes 10-23-TI/24, 11 de enero de 2024, párr. 11; 9-23-TI/24, 11 de enero de 2024, párr. 33; 7-23-TI/23, 12 de julio de 2023, párr. 17; 6-23-TI/23, 28 de junio de 2023, párr. 14; 3-23-TI/23, 14 de junio de 2023, párr. 15; 1-23-TI/23, 30 de marzo de 2023, párr. 12; 2-22-TI/22, 6 de abril de 2022, párr. 15; 7-21-TI/21, 01 de septiembre de 2021, párr. 11 4-20-TI/20, 23 de septiembre de 2020, párr. 14; 002-19-DTI-CC, caso 0010-18-TI, 26 de febrero de 2019, párr. 7.

afectación al régimen de derechos y garantías establecido en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

35. Con este contexto, se observa que el Acuerdo regula procedimientos específicos de asistencia judicial penal mutua, relacionados con la investigación, enjuiciamiento y represión de delitos y, por ende, contiene normas que se refieren al ejercicio de derechos y garantías constitucionales⁷ de las personas que podrían llegar a estar involucradas en escenarios concretos de tal cooperación.⁸ Sin embargo, como se desprende del contenido del propio Acuerdo (*e.g.*, párrs. 9, 16, 17, 19, 25, 26, *ut supra*), la asistencia judicial mutua prevista, por ejemplo, en cuanto a la realización de investigaciones y recopilación de pruebas, encuentra *límites* y se *ejecuta* con sujeción a las leyes del Estado requerido.⁹ Además, el Acuerdo reconoce el respeto a la jurisdicción nacional y a las funciones exclusivas de las autoridades locales (párr. 9, *ut supra*). En aplicación de todo lo anterior, el Acuerdo prescribe que la contravención de estos límites de aplicación constituye una causal de condicionamiento o denegación de la asistencia judicial requerida (párrs. 15-16, *ut supra*). Por lo analizado, no se constata que este Acuerdo implique una alteración o impacto al régimen de derechos y garantías constitucionales vigente en el sistema jurídico del Ecuador, pues su ejecución y cumplimiento dependen de su subordinación a aquel.¹⁰ Así, el Acuerdo tampoco se enmarca en la causal del numeral 4 del artículo 419 de la Constitución.

36. En conclusión, del examen al contenido del Acuerdo, se comprueba que este no configura

⁷ Por ejemplo, debido proceso y seguridad jurídica (CRE, arts. 76-77 y 82).

⁸ Como en el antiguo caso 9-18-TI, antes referido.

⁹ Por ejemplo, el Acuerdo no se aplica con fines de extradición o de cumplimiento de condenas penales (párr. 9, *ut supra*).

¹⁰ Para ilustrar, dentro del caso 12-19-TI, esta Corte enfrentó un escenario similar al presente, especialmente en la replicada la posibilidad de que, ante situaciones de necesidad, se traslade temporalmente a una persona bajo custodia del Estado requerido al Estado requirente para comparecencia (párr. 21, *ut supra*). Dentro de aquel caso, en un primer momento, esta Magistratura advirtió que el “Tratado entre la República del Ecuador y la República Popular de China sobre asistencia legal mutua en temas penales” requería aprobación legislativa previa a su ratificación, al considerar *prima facie* que implicaba una modificación al régimen de derechos y garantías constitucionales ecuatorianas, dado que preveía la posibilidad de trasladar temporalmente fuera del país a personas que se encontraban en custodia de la República del Ecuador, lo que incluía a personas privadas de libertad (CCE, dictamen 12-19-TI/19, 23 de abril de 2019, párrs. 10-12 y 14). No obstante, posterior al análisis de constitucionalidad, este mismo Organismo concluyó que dicha previsión del tratado internacional “no trasgrede el texto constitucional y por el contrario, se encuentra en armonía con el mismo”, infiriéndose así que *no conllevaba una alteración o impacto al régimen de derechos y garantías constitucionales existente en el sistema jurídico del Ecuador*, pues a las personas que podrían llegar a estar involucradas en aquellos escenarios concretos de cooperación, “el Estado ecuatoriano debe asegurar los mismos derechos y garantías [... existentes], mismos que se encuentran establecidos en los artículos 51 y 77 de la CRE” (CCE, dictamen 12-19-TI/19, 02 de julio de 2019, párrs. 13-14), tal como se concluyó asimismo en relación con este asunto en el caso 9-18-TI (CCE, dictamen 9-18-TI/19, 30 de abril de 2019, párrs. 36-40).

alguna de las causales previstas en el artículo 419 de la Constitución y, consecuentemente, *no* requiere aprobación legislativa previa a su ratificación.

4. Dictamen respecto a la necesidad de aprobación legislativa previa

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. *Dictaminar* que el “Acuerdo de asistencia jurídica mutua en materia penal entre la República del Ecuador y la República de Corea” *no* se encuentra incurso en los presupuestos contenidos en el artículo 419 de la Constitución de la República y, consecuentemente, *no* requiere de aprobación legislativa previa a su ratificación.
2. *Devolver* el “Acuerdo de asistencia jurídica mutua en materia penal entre la República del Ecuador y la República de Corea” a la Presidencia de la República del Ecuador, para que continúe con el trámite correspondiente.

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, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; y, dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 13 de marzo de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

Voto salvado**Juez:** Jhoel Escudero Soliz**DICTAMEN 4-24-TI/24****VOTO SALVADO****Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz**

1. Con fundamento en los artículos 92 y 93 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respetuosamente presento mi voto salvado respecto de la decisión aprobada por mayoría mediante dictamen 4-24-TI, en la sesión de Pleno de 13 de marzo de 2024.
2. En el dictamen 4-24-TI, la mayoría de este Organismo resolvió que el “Acuerdo de asistencia jurídica mutua en materia penal entre la República del Ecuador y la República de Corea” (“**Acuerdo**”) no requiere aprobación por parte de la Asamblea Nacional al considerar que no está inmerso en los supuestos contemplados en el artículo 419 de la Constitución. En este voto salvado explico las razones por las cuales considero que el Acuerdo se relaciona con derechos constitucionales al incorporar al sistema jurídico normas relativas al derecho al debido proceso y, por tanto, se circunscribe en el numeral 4 del artículo 419 de la Constitución, de tal manera, que sí requiere de la aprobación de la Asamblea Nacional.

1. Análisis constitucional

3. En el marco del control que la Constitución establece para los tratados internacionales, la Corte Constitucional debe determinar si los tratados suscritos por la autoridad competente requieren aprobación legislativa, al estar incursos en las causales establecidas en el artículo 419 de la Constitución. En este caso, sostendré que el Acuerdo está incurso en el numeral 4 de la referida disposición constitucional, pues modifica el régimen de regulación de las garantías del derecho al debido proceso.

1.1 El Acuerdo se inscribe en lo contemplado por el numeral 4 del artículo 419 de la Constitución y requiere aprobación de la Asamblea Nacional

4. El numeral 4 del artículo 419 de la Constitución establece que se requiere la aprobación de la Asamblea Nacional, cuando los tratados internacionales “[s]e refieran a los derechos y garantías establecidas en la Constitución”. La Corte Constitucional ha sostenido que se configura esta causal cuando el tratado internacional modifique el régimen de regulación de un derecho constitucional. Considero que los tratados internacionales también incurren

en el supuesto establecido en el artículo 419 numeral 4 de la Constitución cuando se establecen regulaciones específicas para el ejercicio de un derecho en una determinada situación, como justificaré que ocurre con el Acuerdo bajo análisis.

5. Así, tal como reconoce el dictamen de mayoría, el Acuerdo regula procedimientos específicos de asistencia judicial penal mutua, relacionados con la investigación, enjuiciamiento y represión de delitos, por ende, contiene normas que se refieren al ejercicio de derechos y garantías constitucionales, específicamente relacionados con el debido proceso. El artículo 13 del Acuerdo ejemplifica lo señalado. Dicha disposición establece:

1. Una persona bajo custodia de la Parte Requerida podrá comparecer ante la autoridad competente de la Parte Requirente por medios electrónicos. Si es necesario comparecer personalmente, se seguirán los siguientes trámites:

a) la persona deberá, a solicitud de la Parte Requirente, se transferida temporalmente a la Parte Requirente para asistir en investigación o procedimiento, siempre que tanto la persona como la Parte Requerida consientan;

b) la persona trasladada permanecerá bajo la custodia en la Parte Requirente hasta que se cumpla el propósito para el cual fue trasladada, y la Parte Requirente devolverá a la persona bajo custodia cuando se haya cumplido dicho propósito; y

c) cuando, en el curso de la comparecencia de la persona en custodia, la Parte Requerida informe a la Parte Requirente que la persona ya no está obligada a permanecer bajo custodia, la persona será puesta en libertad y tratada como una de las personas mencionadas en [sic] Artículo 12 de este Acuerdo.

2. Para los efectos de esta Artículo, el período durante el cual la persona trasladada estuvo bajo custodia de la Parte Requirente se computará para el período de prisión o detención que la persona esté obligada a cumplir en la Parte Requerida.¹

6. El artículo citado no constituye únicamente una referencia a un derecho al debido proceso. Por el contrario instituye una regulación del mismo y, por tal motivo, debe operar el control parlamentario del tratado internacional. Estimo necesario aclarar que el control legislativo tiene como finalidad para garantizar mayor legitimidad democrática a la regulación de derechos constitucionales instituidos por tratados internacionales que no forman parte del ordenamiento jurídico interno. Es así que la tarea de la Asamblea Nacional se instituye como una garantía normativa de protección de derechos constitucionales y de preservación del ordenamiento jurídico interno. En este caso, el Acuerdo permite la aplicación del derecho a la defensa y por su carácter de protección

¹ Acuerdo de asistencia jurídica mutua en materia penal entre la República del Ecuador y la República de Corea, artículo 13.

debe contar con la aprobación de la Asamblea Nacional, ya que de manera expresa regula aspectos relacionados con los derechos de personas que se encuentran procesadas penalmente y que se encuentran reconocidas en el artículo 76.7 de la Constitución. Así, el artículo del Acuerdo citado tiene incidencia al menos en las siguientes garantías del derecho a la defensa:

... ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, nadie podrá ser interrogado, ni aún con fines de investigación, por la Fiscalía General del Estado, por una autoridad policial o por cualquier otra, sin la presencia de un abogado particular o un defensor público, ni fuera de los recintos autorizados para el efecto, ser asistido gratuitamente por una traductora o traductor o intérprete. En procedimientos judiciales, ser asistido por una abogada o abogado de su elección o por defensora o defensor público; no podrá restringirse el acceso ni la comunicación libre y privada con su defensora o defensor. Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto.²

7. Es así que el Acuerdo prevé condiciones de las personas que se encontrarían bajo estos procedimientos de cooperación en materia penal, las cuales, impactan en el ejercicio del debido proceso y del derecho a la defensa de estas personas. Por tanto, si bien no existe un cambio en general del régimen del ejercicio de un derecho, si implica regulaciones al ejercicio de los derechos de las personas que se encuentran contempladas en las situaciones determinadas por el Acuerdo.
8. Adicionalmente, estimo importante señalar que si bien la Corte ha sostenido que la mera referencia o relación de un tratado internacional con derechos y garantías constitucionales no es suficiente para configurar el supuesto del numeral 4 del artículo 419 de la Constitución, ello no debe ser asumido como un parámetro general aplicable a todo tratado internacional, sin que previamente se examine el grado de escrutinio que requiere el mismo. Para ello, se debe considerar la dimensión de necesidad y protección que refieren sobre todo al ejercicio de derechos que contemplan los tratados internacionales, pues si bien pueden no comportar una modificación al régimen de un derecho constitucional, inciden en el ejercicio de derechos de una persona o grupo de personas bajo una situación que es regulada por dichos tratados internacionales.
9. En conclusión, el Acuerdo bajo análisis se circunscribe en lo contemplado en el numeral 4 del artículo 419 de la Constitución, al regular aspectos relativos al derecho al debido proceso y, por ende, requiere de aprobación legislativa.

² CRE, artículo 76.7 literales e, f, g y k.

2. Decisión

10. En virtud de lo expuesto, el “Acuerdo de asistencia jurídica mutua en materia penal entre la República del Ecuador y la República de Corea”, se encuentra inmerso en el numeral 4 del artículo 419 de la Constitución y, por tanto, requiere del pronunciamiento de la Asamblea Nacional.



Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en el dictamen de la causa 4-24-TI, fue presentado en Secretaría General el 21 de marzo de 2024, mediante correo electrónico a las 12:31; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

Voto salvado**Juez:** Richard Ortiz Ortiz**VOTO SALVADO****DICTAMEN 4-24-TI/24****Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz**

1. Respetuosamente me aporporto del dictamen de mayoría 4-24-TI/24 por las consideraciones que se exponen a continuación:
2. El 11 de octubre de 2023, el gobierno de la República del Ecuador suscribió el “Acuerdo de asistencia jurídica mutua en materia penal entre la República del Ecuador y la República de Corea” (“**Acuerdo**”). El Acuerdo tiene como principal objetivo “garantizar la eficacia de la prevención, **investigación, enjuiciamiento y represión** de todo tipo de **delitos**, y la localización, restricción, **decomiso y confiscación** de los **productos** e instrumentos del crimen, mediante la cooperación y la asistencia judicial mutua en asunto penal” [énfasis añadido].
3. El 23 febrero de 2024, Daniel Noboa Azín, presidente constitucional de la República del Ecuador, puso el Acuerdo en conocimiento de esta Corte Constitucional y solicitó la emisión del correspondiente dictamen de necesidad de aprobación legislativa, conforme los artículos 419 y 438.1 de la Constitución.
4. El 13 de marzo de 2024, a través del dictamen 4-24-TI, este Organismo resolvió dictaminar que el Acuerdo no se encuentra incurso en ninguno de los presupuestos contenidos en el artículo 419 de la Constitución de la República y, consecuentemente, no requiere de aprobación legislativa previa a su ratificación.
5. Contrario a lo expuesto en la decisión de mayoría, estimo que el Acuerdo en análisis sí se encuentra incurso en las causales previstas en el artículo 419 de la Constitución. En particular, considero que el contenido del Acuerdo incurre en la causal 4 del artículo 419 de la Constitución por afectar o poner en tensión derechos y garantías.¹
6. Las disposiciones del Acuerdo que afectan a garantías del debido proceso establecidas en los artículos 76 y 77, que la Constitución consagra como derechos de protección, son las

¹ Art. 419.- La ratificación o denuncia de los tratados internacionales requerirá la aprobación previa de la Asamblea Nacional en los casos que: [...] 4. Se refieran a los derechos y garantías establecidas en la Constitución.

siguientes:

7. El artículo 2 del Acuerdo prevé que el alcance de la asistencia internacional incluye, entre otros supuestos, “ayudar a garantizar la disponibilidad de las personas bajo custodia u otras personas para prestar declaración o ayudar en las investigaciones”, e “identificar, ubicar, rastrear, restringir, decomisar o confiscar el producto del delito, bienes, instrumentos u otros elementos con fines probatorios.”
8. El artículo 13 del Acuerdo, de manera general, se refiere a la “disponibilidad de las personas bajo custodia para prestar declaración o ayudar en investigación”. Al respecto prevé que la persona detenida podrá:
9. Ser transferida temporalmente a la Parte Requirente para asistir en la investigación o procedimiento.
10. Permanecer bajo custodia en la Parte Requirente hasta que se cumpla el propósito para el cual fue trasladada.
11. El artículo 13 incluso prevé que “el período durante el cual la persona trasladada estuvo bajo custodia en la Parte Requirente se computará para el período de prisión o detención que la persona esté obligada a cumplir en la Parte Requerida”.
12. El artículo 14 del Acuerdo regula condiciones inherentes a la libertad de las personas sometidas a participar en las diligencias de investigación previstas en el Acuerdo.
13. Por lo referido, considero que el voto de mayoría no tomó en cuenta que el Acuerdo no se limita a establecer disposiciones que regulan la cooperación de las autoridades de la República del Ecuador y República de Corea. Al contrario, los artículos sintetizados en el párrafo 6 *supra* dan cuenta de la existencia de disposiciones que regulan también la situación particular de ciudadanos que se encuentran “bajo custodia” y las condiciones en que se presta dicha retención.
14. A pesar de que el Acuerdo en su artículo 1 señala expresamente que no faculta a las partes para la extradición o detención de sus ciudadanos, se observa que las diligencias realizadas “bajo custodia” podrían asimilarse a una situación de retención. En consecuencia, estimo que el Acuerdo afecta y pone en tensión el derecho al debido proceso (art. 76 CRE), derecho a la defensa (art. 76.7 CRE) y ciertas garantías

constitucionales de los procesos penales (art. 77 CRE) de los ecuatorianos retenidos en territorio de la República de Corea. De modo que, este Acuerdo requería un control más estricto por parte de este Organismo, y el eventual debate ampliado en el órgano representativo que es la Asamblea Nacional del Ecuador.

15. Por lo tanto, estimo que el voto de mayoría debió dictaminar que el Acuerdo sí se encontraba inmerso en la causal 4 del artículo 419 de la Constitución y, por ende, requería aprobación legislativa y de un dictamen de constitucionalidad sobre su contenido.

RICHARD
OMAR
ORTIZ
ORTIZ

Firmado digitalmente por
RICHARD OMAR
ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2024.04.01
15:09:30 -05'00'

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en el dictamen de la causa 4-24-TI, fue presentado en Secretaría General el 26 de marzo de 2024, mediante correo electrónico a las 16:10; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

424TI-694b8

**Caso Nro. 4-24-TI**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día lunes uno de abril de dos mil veinticuatro por el presidente de la Corte Constitucional, Ali Lozada Prado, al igual que el voto salvado del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz; y, el día lunes ocho de abril de dos mil veinticuatro el voto salvado del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, 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



Sentencia 41-21-IS/24
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 21 de marzo de 2024

CASO 41-21-IS

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

SENTENCIA 41-21-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción de incumplimiento de la sentencia de 16 de julio de 2020 dictada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar dentro del proceso de acción de protección número 03333-2020-00264. Esta Corte verifica el cumplimiento defectuoso por tardío de las medidas sobre el reintegro del accionante a su puesto de trabajo de origen y la publicación de la decisión, dispuestas en la sentencia constitucional. Respecto de la medida de seguimiento del cumplimiento de la sentencia, se declara el cumplimiento.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 12 de junio 2020, Juan Carlos Rivas Alvarado (“**Juan Rivas**” o “**accionante**”) presentó una acción de protección en contra del alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Azogues (“**GAD Azogues**”).¹
2. El 22 de junio de 2020, la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Azogues, provincia del Cañar, declaró sin lugar la acción de protección por improcedente.² Al respecto, el accionante interpuso un recurso de apelación.

¹ En la demanda, Juan Rivas indicó que en 2007 se le otorgó el nombramiento definitivo como “profesional a cargo de la sección de Control de Edificaciones, Espacios Públicos y Medio Ambiente” y que el 20 de mayo de 2019, mediante la acción de personal 281, se dispuso su cambio administrativo al departamento de planificación debido a “una supuesta necesidad institucional”. Agrega que el 20 de mayo de 2020, a través de la acción de personal 286 “que rige desde el 01 de abril del 2020” se ordenó su reintegro a las funciones de origen de forma inmediata. En cumplimiento de la acción de personal que antecede retomó su lugar de trabajo en la sección de Control de Edificaciones y se encontró con otra empleada nombrada provisionalmente ejerciendo sus funciones. Finalmente, señala que el 1 de junio de 2020 se le entregó una nueva acción de personal en la que “abusivamente y alejada por completo de las normas legales, vuelve a disponer [el] cambio administrativo al departamento de planificación”. Alegó que la actuación del GAD de Azogues vulneró el “principio de justicia, el derecho al trabajo y a la seguridad jurídica”. Proceso signado con el número 03333-2020-00264.

² La Unidad Judicial determinó que “en la especie se insiste no hay vulneración de derechos constitucionales, puede haber de derechos personales, que tiene otro ámbito, en tanto puede que se esté violando una norma no constitucional, obviamente como hemos advertido tiene la vía expedita el impugnante para que lo haga valer ante el organismo competente”.

3. El 16 de julio de 2020, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar (“**Corte Provincial**”) aceptó el recurso de apelación, revocó la sentencia de primera instancia y declaró con lugar la acción de protección.³
4. El 4 de agosto de 2020, Juan Rivas indicó a la Unidad Judicial que han transcurrido más de 18 días sin que se dé cumplimiento a la sentencia, pues no se le habría reintegrado a sus funciones. Por tanto, solicitó que “se conmine bajo prevenciones legales al Alcalde de Azogues a cumplir con la sentencia de segunda instancia dictada dentro de esta causa” [énfasis del original omitido], caso contrario, envíe una copia del expediente a la Fiscalía General del Estado.
5. El 6 de agosto de 2020, la Unidad Judicial ordenó que el GAD Azogues, en el término de 48 horas, informe si se ha cumplido la sentencia de la Corte Provincial.
6. El 24 de agosto de 2020, Juan Rivas pidió a la Unidad Judicial que, “en virtud de los reiterados incumplimientos”, se requiera el auxilio de la fuerza pública para el inmediato cumplimiento de la sentencia y se envíe el expediente a la Fiscalía General del Estado.
7. El 25 de agosto de 2020, el GAD Azogues informó a la Unidad Judicial que, mediante la acción de personal 492 de 20 de agosto de 2020, se reintegró a Juan Rivas a su puesto de trabajo:

en calidad de Profesional de la Sección de Control de Edificaciones de la Dirección de Control Urbano del GAD Municipal de Azogues y se envía con copia a las Direcciones Municipal [sic] correspondientes, con la finalidad de que se sirvan asignar las funciones a cumplir, el espacio físico respectivo, la entrega de los enseres de oficina y el equipamiento necesario.
8. El 26 de agosto de 2020, la Unidad Judicial indicó que, en virtud de la documentación presentada por el GAD Azogues “se puede observar claramente que se ha cumplido

³ La Corte Provincial estableció que “es del todo claro que en el presente caso, el análisis para la aplicación del Art. 38 que hace referencia a los cambios administrativos, no contiene requisitos de suficiente fundamentación de la Unidad Técnica de Talento Humano y no se han observado los requisitos establecidos en el Art. 71 del Reglamento de aplicación, lo que conlleva a la vulneración de derechos constitucionales al Trabajo y a la Seguridad Jurídica en interrelación con los derechos analizados en esta sentencia”. En consecuencia, dispuso que el GAD de Azogues “cese las actuaciones vulneradoras y garantizando los derechos del legitimado activo se deja sin efecto el accionar de la entidad pública como es el contenido del cambio administrativo constante en la acción de personal N° 294 de 1 de junio de 2020 y se ordena que acorde a ley se lo reintegre en el término de cinco días a su puesto de origen asignándole las funciones acorde a su nombramiento como profesional de la Sección de Control de Edificaciones. Como medida de satisfacción se dispone que el GAD MUNICIPAL DE AZOGUES, por medio de su representante legal efectúe la publicación de la presente sentencia en su portal web y en un lugar visible de fácil acceso institucional”.

con la sentencia constitucional tanto es así que consta la acción de personal Nro. 492 en la cual se procede a reintegrar a sus funciones conforme la resolución al Arq. Rivas”. Además, dispuso que se oficie a la Defensoría del Pueblo “haciéndole conocer que se ha procedido a dar cumplimiento con la sentencia constitucional”.

9. El 28 de agosto de 2020, Juan Rivas señaló que no se ha dado cumplimiento íntegro a la sentencia debido a que se le asignaron funciones distintas a las de su nombramiento y no se ha publicado la decisión constitucional. Por tanto, solicitó a la Unidad Judicial la revocatoria del auto que antecede y que se disponga al GAD Azogues el cumplimiento íntegro de la sentencia constitucional.
10. El 1 de septiembre de 2020, la Unidad Judicial dispuso que se oficie a la Defensoría del Pueblo para que dé seguimiento al cumplimiento de la sentencia.
11. El 24 de septiembre de 2020, la Defensoría del Pueblo presentó a la Unidad Judicial un informe de seguimiento del cumplimiento de la sentencia. En este informe se dispuso remitir a la Unidad Judicial el oficio de 21 de agosto de 2020 del GAD Azogues mediante el cual anexa la acción de personal 492.
12. El 12 de octubre de 2020, Juan Rivas manifestó a la Unidad Judicial que no se ha cumplido con la sentencia porque no se le ha reintegrado a su puesto de origen y “de manera antojadiza se [le] han otorgado nuevas funciones”. Además, señaló que no se publicó la sentencia constitucional. Por ello, indicó que “en el momento procesal oportuno presentar[á] la correspondiente acción de incumplimiento” [énfasis del original omitido].
13. El 10 de noviembre de 2020, el GAD Azogues indicó a la Unidad Judicial que Juan Rivas fue reintegrado a su puesto de trabajo a través de la acción de personal 492 de 20 agosto de 2020 y que se procedió a la publicación de la sentencia constitucional en el portal web institucional y en una cartelera de la institución.⁴
14. El 17 de diciembre de 2020, la Defensoría del Pueblo presentó a la Unidad Judicial un informe de seguimiento de cumplimiento de la sentencia. En este informe se indicó que, con fecha 11 de diciembre de 2020, Juan Rivas manifestó que no se le han asignado funciones conforme a su nombramiento definitivo y no se ha publicado la sentencia en el portal institucional.

⁴ Fojas 145 y 146 del expediente de la Unidad Judicial.

15. El 26 de enero de 2021, el GAD Azogues indicó a la Unidad Judicial que se procedió a la publicación de la sentencia en la página web institucional y en una cartelera institucional de fácil acceso y pública.
16. El 12 de abril de 2021, Juan Rivas señaló a la Unidad Judicial que la sentencia constitucional no se ha cumplido y que incluso presentó una denuncia en la Fiscalía General del Estado. Así, presentó una acción de incumplimiento y solicitó a la Unidad Judicial remita el expediente y un informe debidamente argumentado sobre las razones del incumplimiento a la Corte Constitucional.
17. El 20 de abril de 2021, la Unidad Judicial estableció que, de la revisión del proceso, se observa que la Defensoría del Pueblo ha realizado el seguimiento del cumplimiento de la sentencia y que el GAD Azogues ha informado que se ha cumplido con la sentencia constitucional. Por ello, consideró que “respecto a lo solicitado por el accionante, no puede dar fundamento una petición que corresponde al legitimado activo, en todo caso esta [sic] en su derecho de ejercer las acciones que considere pertinentes”.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

18. El 27 de abril de 2021, Juan Rivas (“**accionante**”) presentó una acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional.
19. El 17 de febrero de 2022, por sorteo se asignó la sustanciación de la causa a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes, quién, en atención a la resolución cronológica de las causas, avocó conocimiento del caso el 23 de noviembre de 2023 y otorgó cinco días para la presentación de un informe detallado sobre el presunto incumplimiento al GAD Azogues, a la Unidad Judicial y a Juan Rivas.
20. El 6 de diciembre de 2023, el juez de la Unidad Judicial presentó el informe solicitado. El 2 de enero de 2024, el GAD Azogues presentó un escrito con la información requerida.
21. El 2 de febrero de 2024, la jueza constitucional ponente solicitó al GAD Azogues que, en el término de 3 días, adjunte la acción de personal 374 que señalan en el escrito de 2 de enero de 2024. Además, insistió a Juan Rivas que, en el término de 3 días, presente información sobre el presunto incumplimiento de la sentencia.
22. El 8 de febrero de 2024, el GAD Azogues presentó un escrito en el que adjunta lo solicitado mediante la providencia mencionada. Juan Rivas, aun cuando fue debidamente notificado, no presentó la información solicitada por la jueza sustanciadora.

2. Competencia

- 23.** De conformidad con lo establecido en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución, en concordancia con los artículos 162 a 165 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Decisión cuyo cumplimiento se discute

- 24.** La sentencia de 16 de julio de 2020 dictada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar en la que aceptó el recurso de apelación, revocó la sentencia de primera instancia, declaró con lugar la acción de protección y como medidas de reparación dispuso:

[Que el GAD de Azogues] cese las actuaciones vulneradoras y garantizando los derechos del legitimado activo se deja sin efecto el accionar de la entidad pública como es el contenido del cambio administrativo constante en la acción de personal N° 294 de 1 de junio de 2020 y se ordena que acorde a ley se lo reintegre en el término de cinco días a su puesto de origen asignándole las funciones acorde [sic] a su nombramiento como profesional de la Sección de Control de Edificaciones. [Que el GAD Azogues] por medio de su representante legal efectúe la publicación de la presente sentencia en su portal web y en un lugar visible de fácil acceso institucional. Se dispone que el Defensor del Pueblo de esta provincia, supervise el cumplimiento inmediato de la presente sentencia constitucional.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos del accionante

- 25.** En la demanda, Juan Rivas narró los antecedentes procesales e indicó que “al evidenciar que el Alcalde del cantón Azogues no cumplía con la sentencia, en reiteradas ocasiones concurrí ante al juzgador Aquo [sic] poniendo en conocimiento sobre tal incumplimiento”.
- 26.** Agrega que “la información brindada por el legitimado pasivo es FALSA, ya que no han procedido a reintegrarme a mis funciones de origen [...] sin que las autoridades de la defensoría del pueblo verifiquen de propia mano si dicha información es acertada”. Asimismo, indica que “en toda la documentación obrante del expediente consta el supuesto cumplimiento de la sentencia, sin embargo en la realidad NO se ha efectivizado”.

27. Menciona que la Unidad Judicial “únicamente toma como cierta la información que remite el Alcalde de Azogues y no el accionante, de esta manera se NIEGA a remitir a la Corte Constitucional el expediente y el informe argumentando las razones del incumplimiento”.
28. Con base en lo expuesto, Juan Rivas solicita que se ordene a la Unidad Judicial que remita el expediente y se declare el incumplimiento de la sentencia de la Corte Provincial.

4.2. Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Azogues, provincia del Cañar

29. La Unidad Judicial, en el informe que remitió a este Organismo, se refiere a los antecedentes del proceso de origen e indica que en la etapa de ejecución dictó algunos autos con el objetivo de que la sentencia se cumpla.
30. Asimismo, señala que:

se han librado las directrices jurisdiccionales necesarias e idóneas para la ejecución del fallo expuesto por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Cañar; [...] la institución demandada ha expuesto directrices para el cumplimiento de lo decidido en sentencia, demostrando la entidad accionada GAD Municipal de Azogues el cumplimiento de la sentencia constitucional.

4.3. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Azogues

31. En el informe presentado, el GAD Azogues indica que Juan Rivas está en su puesto de trabajo “empero se encuentra con un encargo administrativo conforme ley, es decir a un puesto del mismo rango y con la misma remuneración”.
32. Manifiesta que, mediante acción de personal 374, el 8 de agosto de 2023 “se le encarga [a Juan Rivas] la jefatura de control de edificaciones y espacios públicos, en amparo a lo previsto en el artículo 127 de la Ley Orgánica del Servicio Público” y que en el encargo “percibe la misma remuneración que por ley le corresponde \$1.680,00” [sic].

5. Consideraciones previas

33. La Corte Constitucional ha determinado que, para que pueda conocer una acción de incumplimiento y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la sentencia, la persona afectada deberá cumplir con los requisitos contenidos en la

LOGJCC.⁵ Por ello, de forma previa a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, corresponde a la Corte Constitucional determinar si, dadas las particularidades del caso, se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para ejercer esta acción.

34. En el presente caso, la acción de incumplimiento se ha presentado (i) a petición de la persona afectada; y, (ii) directamente ante la Corte Constitucional. Por tanto, es preciso que esta Corte analice si se cumplieron los requisitos legales para la presentación de una acción de incumplimiento en estas condiciones. Para este fin, la Corte se plantea y resuelve el siguiente problema jurídico:

5.1. ¿El accionante cumplió con los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC para ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional?

35. Los requisitos para que la persona que se considera afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“CRSPCCC”).⁶
36. De estos requisitos se desprende que la acción de incumplimiento tiene un carácter subsidiario, puesto que la ejecución de las sentencias constitucionales corresponde a las y los jueces de instancia que conocieron la garantía.⁷ En consecuencia, los jueces de instancia tienen el deber de agotar todos los mecanismos a su alcance –conforme el artículo 21 de la LOGJCC– para la ejecución de las sentencias constitucionales y, solo de forma subsidiaria, la Corte Constitucional puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento, por cuanto los jueces de instancia constituyen el foro ordinario en la etapa de ejecución.⁸

⁵ En la sentencia 56-18-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr. 20, sobre la base de la sentencia 103-21-IS/22, esta Corte estableció que “las causas de acción de incumplimiento pendientes de resolución requieren una verificación de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC”.

⁶ Estos requisitos están previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 164 de la LOGJCC y se refieren a la acción de incumplimiento presentada a petición de parte, respecto de una sentencia dictada por las y los jueces ordinarios que conocen garantías jurisdiccionales. Por su parte, el numeral 3 del artículo 164 se refiere a los presupuestos para ejercer la acción de forma directa ante la Corte Constitucional y el numeral 4 de esta norma regula la acción de incumplimiento de las decisiones de la Corte Constitucional.

⁷ Conforme al artículo 163 de la LOGJCC “las juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado”. En el mismo sentido, ver CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párrs. 25 y 27.

⁸ CCE, sentencia 74-20-IS/23, 15 de marzo de 2023, párr. 28.

- 37.** En particular, sobre los requisitos para que la persona afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional, en la sentencia 103-21-IS/22, se estableció lo siguiente:

[E]l ejercicio de la acción de incumplimiento de forma directa ante la Corte Constitucional está sujeto a que el juez o jueza de instancia (i) haya negado el requerimiento previo realizado por la persona afectada o (ii) no haya cumplido oportunamente su deber de remitir el expediente y el correspondiente informe a la Corte Constitucional.⁹

- 38.** A partir de las normas y jurisprudencia antes indicadas, es posible esquematizar los requisitos que deben concurrir para que la persona afectada pueda plantear una acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional, a saber:

38.1. *Impulso*: La persona afectada debe impulsar la ejecución; esto es, debe promover el cumplimiento de la sentencia ante la autoridad judicial encargada de la ejecución.

38.2. *Requerimiento*: La persona afectada debe solicitar a la autoridad judicial encargada de la ejecución que remita el expediente y su informe a la Corte Constitucional;

38.3. *Plazo razonable*: El requerimiento debe haber ocurrido después del transcurso de un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión. Dicho de otro modo, el requerimiento de remisión del expediente a la Corte no debe haber sido realizado de forma inmediata, sino que la parte accionante debe haber promovido el cumplimiento de la decisión ante el juez ejecutor.

38.4. *Negativa expresa o tácita del juez ejecutor*: La autoridad judicial ejecutora debe haber realizado una de las siguientes conductas: (i) negado el requerimiento o (ii) incumplido el término de cinco (5) días previsto en el artículo 164 de la LOGJCC para remitir el expediente y el informe a la Corte Constitucional.

- 39.** Si no se cumple cualquiera de estos requisitos, la jurisprudencia de esta Corte establece que es razón suficiente para desestimar la acción. En estos casos, no corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción ni analizar la actuación de la jueza o juez de instancia al que le corresponde ejecutar la decisión.¹⁰

⁹ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 36.

¹⁰ CCE, sentencia 185-22-IS/23, 15 de noviembre de 2023, párr. 16.

40. En este caso, la Corte verifica que se cumplen con los requisitos referidos anteriormente por las siguientes razones:

40.1. De acuerdo al párrafo 16 *supra*, el 12 de abril de 2021, el accionante solicitó a la Unidad Judicial que remita el expediente y un informe argumentado sobre las razones del incumplimiento a la Corte Constitucional.

40.2. Este Organismo advierte que el accionante no requirió de forma inmediata el envío del expediente y el informe motivado, sino que promovió el cumplimiento de la sentencia de 16 de julio de 2020 ante la Unidad Judicial el 4, 24 y 28 de agosto de 2020, así como, el 7 de octubre del mismo año. De modo que, el requerimiento del accionante se realizó una vez que ha transcurrido un plazo razonable para que el juez de la Unidad Judicial ejecute la decisión constitucional.

40.3. De acuerdo al párrafo 17 *supra*, el 20 de abril de 2021, la Unidad Judicial negó tácitamente el requerimiento del accionante realizado el 12 de abril de 2021 al establecer que “respecto a la solicitado [...], no puede dar fundamento una petición que corresponde al legitimado activo”.

41. Por lo expuesto, se verifica el cumplimiento de todos los requisitos de procedencia de la acción de incumplimiento, razón por la cual la Corte continúa con el análisis de fondo de la misma.

6. Planteamiento y resolución del problema jurídico

42. Sobre la base de las consideraciones que anteceden, le compete a la Corte pronunciarse sobre el cumplimiento de la sentencia de 16 de julio de 2020 dictada por la Corte Provincial dentro del proceso de acción de protección. Para el efecto, este Organismo plantea el siguiente problema jurídico:

6.1. ¿Se cumplieron las medidas ordenadas en la sentencia de 16 de julio de 2020 dictada por la Corte Provincial?

43. De conformidad con el párrafo 24 *supra*, la sentencia de 16 de julio de 2020 dispuso:

que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Azogues, por medio de sus autoridades cese las actuaciones vulneradoras y garantizando los derechos del legitimado activo se deja sin efecto el accionar de la entidad pública como es el contenido del cambio administrativo constante en la acción de personal N° 294 de 1 de junio de 2020 y se ordena que acorde a ley se lo reintegre en el término de cinco días a su puesto de origen

asignándole las funciones acorde a su nombramiento como profesional de la Sección de Control de Edificaciones. Como medida de satisfacción se dispone que el GAD MUNICIPAL DE AZOGUES, por medio de su representante legal efectúe la publicación de la presente sentencia en su portal web y en un lugar visible de fácil acceso institucional. Se dispone que el Defensor del Pueblo de esta provincia, supervise el cumplimiento inmediato de la presente sentencia constitucional.

44. De la cita de la sentencia se advierten las siguientes medidas:

44.1. El cese de las actuaciones vulneradoras y la garantía de los derechos del accionante, dejando sin efecto “el accionar de la entidad pública como es el contenido del cambio administrativo constante en la acción de personal N° 294 de 1 de junio de 2020”. [**medida dispositiva**]

44.2. El reintegro por parte del GAD Azogues del accionante a su puesto de origen “asignándole las funciones acorde [sic] a su nombramiento como profesional de la Sección de Control de Edificaciones”, en el término de cinco días. [**medida a verificar**]

44.3. La publicación de la sentencia por parte del GAD Azogues “en su portal web y en un lugar visible de fácil acceso institucional”. [**medida a verificar**]

44.4. La supervisión del Defensor del Pueblo del cumplimiento inmediato de la sentencia constitucional. [**medida a verificar**]

45. En relación con la primera medida (párr. 44.1), se observa que es de naturaleza dispositiva toda vez que se ordenó el cese de los actos vulneratorios y la garantía de derechos, dejando sin efecto la acción de personal 294 que dispuso el cambio administrativo de Juan Rivas. Frente a esta medida, esta Corte no advierte que se requieran actuaciones específicas y posteriores dirigidas a cumplirla.¹¹

46. Respecto a la segunda medida (párr. 44.2), para verificar su cumplimiento se analizará (i) si se le reintegró al accionante a su puesto de trabajo “asignándole las funciones de acuerdo a su nombramiento como profesional de la Sección de Control de Edificaciones”; y (ii) si esto se cumplió en el término de cinco días. De la revisión del expediente y la información proporcionada se observa que:

¹¹ Al respecto, ver CCE, sentencia 58-12-IS/19, 16 de julio de 2019, párr. 21; sentencia 13-19-IS/22, 20 de abril de 2022, párr. 13.

- 46.1.** El 24 de enero de 2008, mediante acción de personal JP-022-2007, el GAD Azogues designó a Juan Rivas como profesional a cargo de la sección de control de edificaciones, espacios públicos y medio ambiente.¹²
- 46.2.** Luego de los cambios administrativos, de la presentación de la acción de protección de origen y de la emisión de la sentencia de la Corte Provincial, el 20 de agosto de 2020 el GAD Azogues emitió la acción de personal 492. En esta acción de personal se dispone que, en cumplimiento de la sentencia de acción de protección, se procede a reintegrar a Juan Rivas a su puesto de origen “en calidad de profesional de la sección de control de edificaciones de la Dirección de Control Urbano del GAD de Azogues” [énfasis del original omitido]; y dispuso que, debido a la creación de la jefatura de la sección de control de edificaciones, Juan Rivas tendrá que cumplir las funciones que le asigne su inmediato superior.¹³
- 46.3.** El 21 de agosto de 2020, mediante oficio GADMA-UTAH-2020-1437-O, el director de talento humano del GAD Azogues informó a Juan Rivas que se le reintegró a su puesto de trabajo como profesional de la sección de control de edificaciones, a través de la acción de personal 492. Asimismo, le indicó que, mediante la jefatura de control de edificaciones, se le asignará las funciones a cumplir, el espacio físico, los enseres de oficina y el equipamiento necesario.¹⁴
- 46.4.** De ello se infiere que el punto (i) fue cumplido por parte del GAD Azogues al reintegrar al accionante al puesto de trabajo dentro de la sección de control de edificaciones, conforme la acción de personal de 24 de enero de 2008. Cabe indicar que, en el presente caso, la creación de la jefatura de la sección de control de edificaciones es una cuestión administrativa del GAD Azogues e independiente de la medida dispuesta en la sentencia respecto al reintegro del accionante a su puesto de origen.

¹² Foja 3 del expediente de la Unidad Judicial. Juan Rivas fue designado para el puesto de profesional encargado de la sección de control de edificaciones, espacios públicos y medio ambiente. De acuerdo con la acción de personal JP-022-2007 este puesto formaba parte de la Dirección Administrativa del GAD Azogues.

¹³ Fojas 145 y 146 del expediente de la Unidad Judicial. De conformidad con el Estatuto de la Gestión Organizacional por Procesos del GAD Azogues expedido el 14 de enero de 2016 por el alcalde del GAD Azogues, como parte de la estructura orgánica de la municipalidad se establecen Procesos Agregados de Valor dentro los que se encuentra la Dirección de Control Urbano. A su vez, dentro de la referida dirección está la sección de control de edificaciones. En función de ello, en la acción de personal 492 se dispuso el reintegro de Juan Rivas a su puesto de origen como profesional de la sección de control de edificaciones parte de la Dirección de Control Urbano.

¹⁴ Fojas 145 y 146 del expediente de la Unidad Judicial.

- 46.5.** Ahora bien, este Organismo observa que (ii) la medida de reintegro al puesto de origen del accionante fue cumplida de forma tardía. Esta 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.¹⁵ Sin embargo, en el presente caso se advierte que el accionante no fue separado del GAD Azogues, sino que presentó la acción de protección de origen debido a un cambio administrativo en la misma entidad pública, acto que fue dejado sin efecto por la sentencia objeto de esta acción. En consecuencia, para dar cumplimiento a la medida, únicamente correspondía al GAD de Azogues devolver al accionante al puesto de origen que mantuvo en virtud de su nombramiento definitivo. Pese a ello, de los antecedentes procesales se ve que el accionante insistió en que la sentencia no habría sido cumplida aun cuando “transcurrieron más de 18 días”.¹⁶ Posteriormente, el juez ejecutor requirió al GAD Azogues que informe, en 48 horas, sobre el cumplimiento de la sentencia; pero, la entidad accionada no atendió el pedido del juez ni presentó alguna justificación sobre el retardo en el cumplimiento de la medida.¹⁷
- 46.6.** La sentencia de la Corte Provincial fue dictada y notificada el 16 de julio de 2020. Juan Rivas fue reincorporado mediante acción de personal de 20 de agosto de 2020. Es decir, la medida se cumplió por sobre el término establecido en la sentencia, pues transcurrieron más de 23 días después de la notificación de la misma, sin que medie justificación alguna de la demora en su cumplimiento.
- 46.7.** De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, para establecer el cumplimiento defectuoso por tardío de una medida, deben configurarse dos elementos: a) retardo en el cumplimiento y b) falta de justificación para el retardo.¹⁸ Cuestiones que han sido verificadas en el presente caso. De modo que, si bien lo ordenado en la sentencia de la Corte Provincial se cumplió, se lo hizo después de 23 días de notificada la misma sin justificación. Por ende, se configura el cumplimiento defectuoso por tardío de la medida.
- 46.8.** Sin perjuicio de lo expuesto, este Organismo nota que en el informe presentado por el GAD Azogues el 2 de enero de 2024 y en el escrito de 8 de febrero del mismo año, se indicó que, a través de la acción de personal 374 de 8 de agosto de 2023, se le encargó a Juan Rivas la jefatura de control de

¹⁵ CCE, sentencia 73-22-IS/23, 01 de noviembre de 2023, párr. 31.

¹⁶ Ver párrafo 4 *supra*.

¹⁷ Ver párrafo 5 *supra*.

¹⁸ CCE, sentencia 101-20-IS/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 57.

edificaciones y espacios públicos, a la luz del artículo 127 de la Ley Orgánica del Servicio Público. Sobre ello, es preciso indicar que el encargo de un puesto vacante a Juan Rivas es un acto posterior e independiente al cumplimiento de la medida dispuesta en la sentencia que se mantendrá, de acuerdo con la ley de materia, por el tiempo que dure la figura.

47. Ahora bien, la tercera medida (párr. 44.3) se relaciona con la publicación de la sentencia constitucional “en su portal web y en un lugar visible de fácil acceso institucional”. Al respecto, de la revisión del expediente se advierte lo siguiente:

47.1. Mediante oficio GADMA-CS-2020-0242-O de 9 de noviembre de 2020, el jefe de comunicación social del GAD Azogues comunicó que el 30 de octubre de 2020, el jefe de la unidad de sistemas procedió a la creación de un link en la sección de descargas denominado “Resoluciones Judiciales” en la página web institucional. Indicó que en este link se publicó la sentencia de la Corte Provincial.¹⁹

47.2. Asimismo, en el oficio referido anteriormente, se certificó que la sección de comunicación publicó la sentencia de la Corte Provincial en la cartelera institucional desde el 30 de octubre de 2020 al 9 de noviembre de 2020.²⁰

47.3. De lo indicado se infiere que la tercera medida fue cumplida por parte del GAD Azogues. No obstante, se advierte que el cumplimiento de la misma ocurrió aproximadamente tres meses después de la notificación de la sentencia constitucional. Si bien en la sentencia no se estableció un término específico para el efecto, las sentencias constitucionales deben cumplirse de forma inmediata. El acatamiento de la medida de publicación de la sentencia constitucional, por su naturaleza, no reviste de complejidad. Por tanto, no se justifica la demora del GAD Azogues para dar cumplimiento a la misma. De forma que, se determina el cumplimiento defectuoso por tardío de la medida.

48. Finalmente, respecto a la cuarta medida (párr. 44.4), esta Corte verifica que la Defensoría del Pueblo realizó el seguimiento del cumplimiento de la sentencia. Esto se comprueba con los informes de seguimiento de 22 de septiembre de 2020 emitidos dentro del expediente de la Defensoría del Pueblo DPE-0301-030101-13-2020-001427.²¹

¹⁹ Foja 132 del expediente de la Unidad Judicial.

²⁰ Fojas 132 y 133 del expediente de la Unidad Judicial.

²¹ Ver párrafos 11 y 14 *supra*.

7. 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 **41-21-IS**.
2. **Declarar** el cumplimiento de la medida de seguimiento por parte de la Defensoría del Pueblo dispuesta en la sentencia de 16 de julio de 2020 de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar.
3. **Declarar** el cumplimiento defectuoso por tardío de las medidas relacionadas con el reintegro del accionante y la publicación de la decisión, ordenadas en la sentencia de 16 de julio de 2020 por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar.
4. **Llamar** la atención al Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Azogues por el cumplimiento defectuoso por tardío en la medida de publicación de la sentencia constitucional.
5. **Disponer** la devolución del expediente a la judicatura de origen.
6. Notifíquese, cúmplase 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 ocho 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, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 21 de marzo de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Paulina Saltos Cisneros

SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por:
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

4121IS-6863e



Caso Nro. 41-21-IS

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

Documento firmado electrónicamente.

CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL (S)



Firmado electrónicamente por:
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

**Caso 1-24-OP****Jueza ponente:** Teresa Nuques Martínez**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.** - Quito D.M. 07 de mayo de 2024.

Vistos. - En virtud del sorteo de causas de 26 de abril de 2024, de conformidad con el artículo 195 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), la suscrita jueza constitucional **AVOCA** conocimiento de la causa **1-24-OP**, correspondiente a la objeción presidencial por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia en contra del 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**”). Se agregan los escritos presentados el 01 de mayo de 2024 por Henry Llanes Suárez.

1. Antecedentes procesales

1. El 14 de marzo de 2024, mediante oficio AN-PVP-2024-0029-O, la Asamblea Nacional remitió a la Presidencia de la República el “*Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social*”, aprobado en segundo y definitivo debate.
2. El 12 de abril de 2024, mediante oficio T.178-SGJ-24-0167, el presidente de la República, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, presentó una objeción parcial tanto por razones de inconstitucionalidad como de inconveniencia del proyecto de ley.
3. Mediante escrito presentado el 26 de abril de 2024, el presidente de la Asamblea Nacional, solicitó a esta Corte Constitucional que emita el correspondiente dictamen de constitucionalidad sobre el proyecto de ley. Para ello, remitió a este Organismo, en lo principal, los siguientes documentos:
 - i. Oficio 023-HLLS-2022 de 01 de noviembre de 2022, suscrito por el ciudadano Henry Llanes Suárez y dirigido al presidente de la Asamblea Nacional, en el cual presenta la iniciativa popular normativa, misma que dio paso al presente proyecto de ley.
 - ii. Informe emitido por la Dirección Actuarial de Investigación y Estadística del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de 22 de marzo de 2024, denominado “*Informe sobre los posibles efectos en el patrimonio del IESS que puede ocasionar el [proyecto de ley]*”.
 - iii. Copia certificada del proyecto de ley.
 - iv. Oficio AN-PVP-2024-0029-O de 24 de marzo de 2024, mediante el cual la Asamblea Nacional notificó al presidente de la República sobre el proyecto de ley.
 - v. Oficio T.178-SGJ-24-0167 de 12 de abril de 2024, que contiene la objeción presidencial enviada a la Asamblea Nacional.
 - vi. Memorando AN-SG-2024-1786-M de 23 de abril de 2024, mediante el cual la Secretaría General de la Asamblea Nacional pone en conocimiento a la Coordinación General de Asesoría Jurídica de la Asamblea Nacional la objeción presidencial, con la finalidad que cumpla con lo previsto en el 131 de la LOGJCC.
 - vii. Escrito emitido por el coordinador general de Asesoría Jurídica de la Asamblea Nacional, que contiene el informe con las razones por las cuales “*se considera infundada la objeción presidencial*”.

2. Disposiciones

4. En vista de que el presidente de la Asamblea Nacional ha cumplido con lo dispuesto en los numerales 1 y 2 del artículo 131 de la LOGJCC, se dispone:
 - i. Continuar con el trámite correspondiente, previsto en los artículos 131 y 132 de la LOGJCC.
 - ii. Poner en conocimiento de las partes la recepción del proceso y el contenido de la presente providencia.
 - iii. Notificar a la Asamblea Nacional, a la Presidencia de la República, a la Procuraduría General del Estado, a la Dirección General del IESS, a los miembros del Consejo Directivo del IESS, al Consejo Nacional Electoral y al señor Henry Llanes Suárez.
5. Recordar que con el fin de garantizar el derecho de respuesta, a través del sistema SACC dentro del buscador de causas del sitio web de la Corte Constitucional, se puede acceder a los escritos que se presenten en la causa.
6. Recordar a los intervinientes que, de no haberlo hecho, de conformidad con los artículos 2 y 7 de la Resolución 0007-CCE-PLE-2020, deberán señalar correos electrónicos para recibir las notificaciones correspondientes, y cualquier escrito o documentación deberá ser remitida a través del sistema SACC del sitio web de la Corte Constitucional.
7. Se designa a María Gabriela Ycaza Gómez como actuaría del Despacho, hasta la remisión del proyecto correspondiente al Pleno de este Organismo.- **Notifíquese y cúmplase.-**

Documento firmado electrónicamente

Teresa Nuques Martínez

JUEZA CONSTITUCIONAL

Lo certifico. – 07 de mayo de 2024

Documento firmado electrónicamente

María Gabriela Ycaza Gómez

ACTUARIA DEL DESPACHO



Firmado electrónicamente por:

**HILDA TERESA
NUQUES
MARTINEZ**



Firmado electrónicamente por:

**MARIA
GABRIELA
YCAZA GOMEZ**

**Caso 2-24-RC****Juez sustanciador:** Richard Ortiz Ortiz**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.** - Quito D.M., 8 de mayo de 2024.-

VISTOS: En virtud del sorteo realizado el 15 de enero de 2024, a través del Sistema Automatizado de la Corte Constitucional (SACC), y de conformidad con lo previsto en los artículos 443 de la Constitución de la República del Ecuador, y 99 número 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional **AVOCO CONOCIMIENTO** de la causa 2-24-RC **petición de dictamen de vía o procedimiento para convocar a una asamblea constituyente** presentada por Jorge Moreno Ordóñez. De acuerdo con el trámite correspondiente, **DISPONGO:**

1. Notificar a Jorge Moreno Ordóñez y a la ciudadanía en general la propuesta de reforma constitucional mediante la publicación de esta providencia en la página web institucional y en el Registro Oficial.
2. Se recuerda a las partes que deberán señalar correos electrónicos para recibir las notificaciones correspondientes, los escritos y documentación solicitada podrán ser remitidos a través del SACC o en la ventanilla física ubicada en el edificio de la Corte Constitucional.
3. Designar a la abogada Joselyn Toral Cevallos como Actuaría en la presente causa, hasta la remisión del proyecto correspondiente al Pleno del Organismo. Notifíquese.

Firmado electrónicamente

Richard Ortiz Ortiz

JUEZ CONSTITUCIONAL**LO CERTIFICO.** - Quito, D.M., 8 de mayo de 2024.-*Firmado electrónicamente*

Joselyn Toral Cevallos

ACTUARIA DEL DESPACHO



Firmado electrónicamente por:
RICHARD OMAR ORTIZ ORTIZ



Firmado electrónicamente por:
**JOSELYN DANIELA
TORAL CEVALLOS**



Abg. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Telf.: 3941-800
Exts.: 3131 - 3134

www.registroficial.gob.ec

IM/AMC/NGA

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.