

Quito, D.M., 21 de febrero de 2025

**CASO 1-25-EE**

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

**DICTAMEN 1-25-EE/25**

**Resumen:** La Corte Constitucional realiza el control de constitucionalidad del estado de excepción declarado mediante decreto ejecutivo 493, de 02 de enero de 2025, que rige en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro, Sucumbíos, el Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha, el cantón La Troncal de la provincia de Cañar, el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay y los centros de privación de la libertad que integran el Sistema de Rehabilitación Social a nivel nacional ubicados en los cantones y provincias de la declaratoria. Luego del análisis, se dictamina la constitucionalidad del decreto ejecutivo, exclusivamente, respecto de la causal de grave conmoción interna, salvo en el cantón La Troncal de la provincia de Cañar y en los CPL. No obstante, para garantizar el respeto de la Constitución y de la figura del estado de excepción, dispone la creación de un mecanismo técnico para que se generen e implementen herramientas que permitan superar los problemas estructurales de violencia y crimen organizado a través del régimen constitucional ordinario. Además, tal como lo ha hecho en dictámenes anteriores, la Corte declara la inconstitucionalidad de la causal de conflicto armado interno. Esto, ya que los argumentos presentados por el presidente de la República no permiten verificar —a través del cumplimiento de los requisitos de organización e intensidad— la configuración de un conflicto armado no internacional entre el Estado y los dos grupos criminales con mayor cantidad de integrantes y poder en el país. En cuanto a las medidas extraordinarias ordenadas, se declara la constitucionalidad de la suspensión de los derechos a la inviolabilidad de domicilio (exclusivamente para la conducción de allanamientos) y de correspondencia, así como de la suspensión focalizada del derecho a la libertad de tránsito. Finalmente, se declara la inconstitucionalidad de la orden de movilización e intervención de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

**Tabla de contenido**

1. Antecedentes .....	2
2. Competencia.....	3
3. Control formal de la declaratoria de estado de excepción .....	3
3.1. Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca.....	3
3.2. Justificación de la declaratoria .....	4
3.3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria .....	6
3.4. Derechos que sean susceptibles de suspensión o limitación .....	6
3.5. Notificaciones requeridas por la Constitución y tratados internacionales.....	6
4. Control material de la declaratoria de estado de excepción .....	7
4.1. Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia.....	7
4.2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren las causales invocadas .....	9

4.2.1. Grave conmoción interna.....	9
4.2.2. Conflicto armado no internacional .....	12
4.2.3. Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario .....	22
4.2.4. Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución.....	31
5. Control formal de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción.....	32
5.1. Que se ordenen mediante decreto de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico.....	33
5.2. Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción.....	33
6. Control material de las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción.....	34
6.1. Suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio .....	34
6.2. Suspensión del derecho a la inviolabilidad de la correspondencia.....	38
6.3. Sobre la movilización e intervención de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional	40
6.4. Suspensión del derecho a la libertad de tránsito.....	44
7. Mecanismo técnico para superar los problemas estructurales de violencia y crimen organizado, constitutivos de la declaratoria del estado de excepción a través del régimen constitucional ordinario. ....	47
8. Decisión.....	59

## **1. Antecedentes**

1. El 03 de enero de 2025, el presidente constitucional de la República, Daniel Noboa Azín, remitió a la Corte Constitucional copia del decreto ejecutivo 493 (“**decreto o decreto ejecutivo**”), de fecha 02 de enero de 2025, en el que declaró estado de excepción en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro, Sucumbíos, el Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha, el cantón La Troncal de la provincia de Cañar, el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay y los centros de privación de la libertad que integran el Sistema de Rehabilitación Social a nivel nacional ubicados en las provincias y cantones en los que rige la declaratoria.
2. Mediante sorteo electrónico, efectuado el 03 de enero de 2025, la sustanciación de la causa le correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien avocó conocimiento y dispuso al presidente de la República que remita las constancias de notificación conforme el artículo 166 de la Constitución de la República, a través de auto de 8 de enero de 2025.

3. El 09 de enero de 2025, la Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República remitió las constancias de notificación de la declaratoria del estado de excepción a la Asamblea Nacional, la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos.
4. El 23 de enero de 2025, en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional, la causa 1-25-EE fue resorteada a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
5. El 25 de enero y el 01 de febrero de 2025, Billy Navarrete Benavidez, en calidad de director ejecutivo del Comité Permanente de la Defensa de los Derechos Humanos, presentó un escrito como *amicus curiae*.
6. El 04 de febrero de 2025, la nueva jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa.

## **2. Competencia**

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

## **3. Control formal de la declaratoria de estado de excepción**

8. La Corte Constitucional analizará si la declaratoria de estado de excepción contenida en el decreto ejecutivo 493 cumple con los requisitos formales establecidos en el artículo 120 de la LOGJCC; esto es, **i)** la identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca; **ii)** la justificación de la declaratoria; **iii)** la definición del ámbito territorial y temporal de la declaratoria; **iv)** que los derechos afectados sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso; y, **v)** las notificaciones que correspondan de acuerdo con la Constitución y los tratados internacionales.

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

9. Respecto del primer requisito, el decreto ejecutivo fundamenta la declaratoria en la situación fáctica que evidencia el aumento de los índices de violencia, la comisión de delitos y la presencia prolongada de grupos armados delincuenciales en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y Sucumbíos, así como en el Distrito Metropolitano de Quito (provincia de Pichincha), el cantón La Troncal (provincia de Cañar) y el cantón Camilo Ponce Enríquez (provincia de Azuay); abarcando también los Centros de Privación de Libertad (“CPL”) del Sistema Nacional de Rehabilitación Social a nivel nacional ubicados en las provincias y

cantones en los que rige la declaratoria.

10. Sobre la base de esa situación fáctica, el decreto invoca las causales de **i) grave conmoción interna y ii) conflicto armado interno**, previstas en el artículo 164 de la Constitución de la República, como fundamento del estado de excepción. Toda vez que el presidente de la República ha identificado hechos y causales constitucionales, esta Corte verifica que la declaratoria de estado excepción cumple con el requisito establecido en el artículo 120 numeral 1 de la LOGJCC.

### 3.2. Justificación de la declaratoria

11. El decreto ejecutivo establece, como justificación para la declaratoria de estado de excepción, “el incremento de los índices de violencia, cometimiento de delitos e intensidad de la presencia prolongada de grupos armados organizados” en el ámbito territorial identificado por el propio decreto.
12. En detalle, sostiene que la declaratoria de estado de excepción se justifica debido a que:

[en el] desbordamiento del conflicto es necesario acudir a medidas extraordinarias, dentro del marco constitucional, considerando al conflicto como causal del presente estado de excepción, para salvaguardar la seguridad de la población y contrarrestar a los grupos que ocasionan este conflicto [...].<sup>1</sup>

[...] los grupos armados organizados que intervienen en el conflicto armado interno, han alcanzado una intensidad de violencia que perturban el orden público de forma crítica (alarma social), es decir que afectan el normal desarrollo de las actividades sociales, económicas de la ciudadanía y por ende a sus derechos constitucionales [...].<sup>2</sup>

[...] noticias de violencia ocurridas a diario, en las diferentes circunscripciones, y que causan afectación y zozobra a la población de estos lugares, puesto que se caracterizan por una alta intensidad de violencia, como llegar a utilizar aparatos explosivos, como granadas, balaceras, secuestros de personajes conocidos, y en este último lapso de tiempo (sic) enfrentamientos dentro de los centros de privación de libertad, por tanto no podrían calificarse como hechos aislados de delincuencia común [...].<sup>3</sup>

[...] los hechos violentos perpetrados contra la población, y que afectan su normal desarrollo y convivencia, puesto que no solo se efectúan en lugares de mayor afluencia poblacional como terminales de buses, sino sitios recreativos como canchas o parques, así como los informes institucionales [...], causando en la población alarma y temor de poder realizar sus actividades y real ejercicio de sus derechos constitucionales, por la perpetración diaria y simultánea de estos acontecimientos, escalando los niveles de violencia en diferentes actos más reprochables [...].<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Decreto Ejecutivo 493 de 02 de enero de 2025, pág. 20

<sup>2</sup> *Ibíd.*, p. 21.

<sup>3</sup> *Ibíd.*, p. 25.

<sup>4</sup> *Ibíd.* p. 27

[...] que el aumento de violencia y la criminalidad está generando una considerable alarma y conmoción social, al intentar afectar la estabilidad institucional de las entidades gubernamentales a cargo de brindar seguridad, tanto a las personas privadas de libertad como un medio de presión para los intereses de los grupos armados organizados, no solo arriesgando la convivencia ciudadana y el ejercicio de derechos, sino que incluso se registra homicidios intencionales a los miembros de la fuerza pública, así como afectaciones a infraestructura pública [...].<sup>5</sup>

**13.** Además, en la declaratoria de estado de excepción argumenta que:

[...] el Gobierno enfrenta un grado de violencia de tal intensidad que ha sobrepasado los límites de contención, por tanto es necesario acudir a medidas extraordinarias, temporales y focalizadas, como es el estado de excepción, entendiéndose que lo que se busca es precautelar la seguridad de la población con medidas urgentes, y que permitan frenar las graves consecuencias en la sociedad;<sup>6</sup>

Que el Gobierno recurre a medidas extraordinarias puesto que la dinámica de la violencia ha fluctuado por parte de los grupos armados organizados, a pesar de las medidas constitucionales ordinarias adoptadas por el Gobierno Nacional en el ámbito social [...], y que al contar con personal y fuentes de financiamiento que sobrepasan la institucionalidad gubernamental, es necesario recurrir a las medidas de un estado de excepción acorde al marco constitucional, así como acordes a las realidad nacional para precautelar los derechos ciudadanos y su seguridad.<sup>7</sup>

**14.** Por un lado, al revisar en su totalidad el decreto, se observa que el presidente de la República identifica la necesidad de intervención de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional dentro del territorio focalizado (artículo 5 del decreto); además, señala que dicha intervención debe extenderse al interior de los CPL ubicados en las provincias y cantones contemplados en la declaratoria. No obstante, esta Corte encuentra que el presidente de la República no ha presentado alguna justificación respecto a la necesidad del empleo de la Fuerza Pública para controlar la seguridad interna de los CPL, ni fundamentos que expliquen por qué esto resulta indispensable para enfrentar los hechos que motivaron la declaratoria del estado de excepción. Por el contrario, se hace alusión a dicha intervención únicamente en el artículo 5 del decreto. En consecuencia, esta Corte concluye que este componente de la medida no cumple el requisito formal previsto en el artículo 120, numeral 2, de la LOGJCC y, por tanto, no corresponde que la Corte continúe analizando esta parte de la declaratoria. Sin perjuicio de aquello, se evidencia que la intervención de las Fuerzas Armadas dentro de los CPL se encuentra sustentada en el Decreto Ejecutivo 218, mismo que -al ser un acto normativo ajeno al decreto de estado de excepción- no es objeto de análisis dentro este dictamen.

---

<sup>5</sup> *Ibíd.*, p. 29.

<sup>6</sup> *Ibíd.*, p. 59.

<sup>7</sup> *Ibíd.*, p. 60.

15. Por lo expuesto, con excepción de lo referido en el párrafo *supra*, se verifica que el decreto ejecutivo 493 cuenta con una justificación y cumple el requisito formal reconocido en el artículo 120 numeral 2 de la LOGJCC.

### 3.3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria

16. Respecto a la definición del ámbito territorial, el artículo 1 del decreto 493 establece que el estado de excepción regirá en **i)** las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y Sucumbíos; **ii)** en el Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha, el cantón La Troncal de la provincia de Cañar y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay. En cuanto a la definición del ámbito temporal, el artículo 2 del decreto 493 señala que la declaratoria tendrá una vigencia de **60 días**. Por lo que, cumple con el tercer requisito formal previsto en el artículo 120 numeral 3 de la LOGJCC.

### 3.4. Derechos que sean susceptibles de suspensión o limitación

17. De conformidad con el numeral 4 del artículo 120 de la LOGJCC, de ser el caso que el decreto ejecutivo afecte derechos, este debe referirse a aquellos que sean susceptibles de limitación; lo cual, se debe realizar a la luz del artículo 165 de la Constitución.
18. En los artículos 3, 4, 6 del decreto 493, se dispone la suspensión del ejercicio de los derechos a la inviolabilidad del domicilio, a la inviolabilidad de correspondencia, así como del derecho a la libertad de tránsito. Por lo tanto, desde una perspectiva formal, la declaratoria observa lo dispuesto en el artículo 120 numeral 4 de la LOGJCC, al verificar que los derechos en cuestión sí son susceptibles de suspensión o limitación por medio de la declaratoria de estado de excepción, de conformidad con el artículo 165 de la Constitución de la República.

### 3.5. Notificaciones requeridas por la Constitución y tratados internacionales

19. El numeral 5 del artículo 120 de la LOGJCC requiere que se acompañe a la declaratoria de estado de excepción las “notificaciones que correspondan de acuerdo con la Constitución y a los Tratados Internacionales”.
20. Al respecto, en la Disposición General Tercera del decreto, el presidente de la República dispuso la notificación de la declaratoria de estado de excepción a la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional, a la Organización de las Naciones Unidas y a la Organización de los Estados Americanos.
21. Conforme señala el párrafo 3 *supra*, las referidas notificaciones fueron cursadas por la

Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República, el día 03 de enero de 2025 a la presidenta de la Asamblea Nacional, al presidente de la Corte Constitucional, a la directora representante de la Organización de los Estados Americanos en Ecuador y a la coordinadora representante de la Organización de las Naciones Unidas en Ecuador; estas notificaciones fueron remitidas a través de los oficios T. 459-SGJ-25-0004, T. 459-SGJ-25-0003, T. 459-SGJ-25-0002 y T.459-SGJ-25-0001, respectivamente.

22. Por lo antes expuesto, este Organismo verifica que se cumple con el requisito formal contemplado en el artículo 120 numeral 5 de la LOGJCC.
23. En síntesis, salvo la consideración realizada en el párrafo 14 *ut supra*, la Corte Constitucional concluye que la declaratoria de estado de excepción contenida en el decreto ejecutivo 493 ha sido realizada en cumplimiento del artículo 120 de la LOGJCC.

#### **4. Control material de la declaratoria de estado de excepción**

24. En el marco del control material, este Organismo debe verificar si la declaratoria de estado de excepción contenida en el decreto ejecutivo 493 cumple con los requisitos materiales establecidos en la Constitución, así como en los artículos 121 y 123 de la LOGJCC. La Corte analizará el cumplimiento de los siguientes requisitos: **i)** la real ocurrencia de los hechos que motivaron el estado de excepción; **ii)** la configuración de las causales invocadas por el presidente de la República a partir de los hechos constitutivos de la declaratoria; **iii)** que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados por medio del régimen constitucional ordinario; y, **iv)** que la declaratoria se encuentre dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución.

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

25. Según la jurisprudencia de este Organismo, la real ocurrencia de los hechos en los que se fundamenta el estado de excepción exige demostrar, de manera objetiva y suficiente, que se trata de circunstancias presentes y verificables, no de simples supuestos futuros. En ese sentido, la Corte ha recalcado que el presidente de la República no puede limitarse a sostener la existencia de tales hechos: debe acreditarlos con material probatorio idóneo, ya sea a través de informes oficiales, reportes de organismos especializados o evidencias audiovisuales y periciales. Asimismo, se considerará demostrada la real ocurrencia de los hechos cuando éstos sean notorios o de conocimiento público.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> CCE, dictamen 8-21-EE/21, 10 de diciembre de 2021, párr. 20

26. Este Organismo observa que en el decreto 493 y en los informes adjuntos se identifican hechos violentos ocurridos en los últimos días de diciembre de 2024. El decreto 493 cita noticias correspondientes a acontecimientos de ese mismo período y hace referencia a un documento presentado por la Secretaría General de Comunicación de la Presidencia (SEGCOM), el cual describe diversos sucesos violentos sucedidos en varias provincias y cantones entre el 1 y el 26 de diciembre de 2024.
27. Asimismo, se ha presentado un informe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas en el que se detalla la actuación de estructuras criminales durante noviembre y diciembre de 2024. Entre las actividades mencionadas se incluyen el decomiso de armas, municiones y sustancias sujetas a fiscalización; la incautación de bienes; la aprehensión de personas integrantes de grupos delictivos; ataques con explosivos (uno de ellos en el área destinada a la construcción de una nueva cárcel de máxima seguridad, con saldo de una persona fallecida); ataques armados en el cantón El Guabo (provincia de El Oro) y en el cantón Manta (provincia de Manabí); y la detección de casos de extorsión cometidos por tales grupos, entre otras incidencias.
28. Además, el Servicio Integrado de Seguridad ECU 911 (“SIS ECU 911”) presentó un informe jurídico en el que se describen las emergencias ciudadanas registradas y coordinadas en el ámbito de la seguridad ciudadana, específicamente en las provincias sujetas al estado de excepción, durante el lapso comprendido entre el 25 de noviembre y el 26 de diciembre de 2024. En ese documento se señala que, en dicho período, se coordinaron 299 emergencias relacionadas con muertes violentas (homicidio, femicidio, sicariato, asesinato y hallazgo de osamentas) y 3.946 emergencias asociadas al consumo, tenencia y comercialización de sustancias sujetas a fiscalización. De ese modo, el presidente de la República hace referencia a situaciones actuales y no a posibles escenarios futuros.
29. De ahí que, este Organismo considera acreditada la certeza en la ocurrencia de los hechos. Se advierte que el presidente de la República ha recurrido a noticias publicadas en varios medios de comunicación nacionales, a hechos públicos y notoriamente conocidos sobre la ola de violencia en el país, así como a informes de distintas instituciones estatales (por ejemplo, el informe técnico elaborado por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y el informe remitido por el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y Adolescentes Infractores (“SNAI”).<sup>9</sup>
30. En tal virtud, este Organismo verifica el cumplimiento del requisito material previsto

---

<sup>9</sup> Esta Corte advierte que, para sustentar sus afirmaciones, el presidente remitió a este Organismo información reservada.

en el artículo 121 numeral 1 de la LOGJCC.

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

31. El artículo 1 del decreto ejecutivo 493 identifica dos causales de estado de excepción: 1) grave conmoción interna; y, 2) conflicto armado interno. Previo a analizar si los hechos constitutivos de la declaratoria de estado de excepción configuran, o no, las causales invocadas por el presidente de la República, es preciso recordar el valor que la Corte ha establecido que debe darse a esos hechos y estadísticas aportadas para justificar dichas causales.
32. Al respecto, este Organismo ha establecido que, para efectos de configurar la causal de grave conmoción interna, no es posible emplear hechos que fueron utilizados previamente para justificar otro estado de excepción con la misma causal, pues esto implicaría desnaturalizar el carácter temporal de los estados de excepción. Esta información podría servir para dar un contexto sobre la violencia por la que atraviesa el país, pero para configurar específicamente la causal de grave conmoción interna se debe valorar “a los hechos y estadísticas que no han sido parte de la justificación de estados de excepción previos”.<sup>10</sup> Asimismo, la información debe corresponder con las circunscripciones en donde se aplica el estado de excepción. Los datos que se otorguen por fuera de aquello, se tomarán en cuenta sólo de forma contextual.
33. Para el caso de la causal de conflicto armado interno, en cambio, se consideran “todas las hostilidades, independientemente del lugar en que ocurrieron”, de ahí que deben tomarse en cuenta todos los hechos invocados en el decreto ejecutivo 493 y los informes anexos, lo cual también incluye información de los lugares que no están cubiertos en el estado de excepción.<sup>11</sup>
34. Además, resulta pertinente señalar que una serie de hechos bien pueden fungir como constitutivos de más de una causal de estado de excepción, pues un hecho *per se* no está limitado a una única causal, sino que, para su calificación como elemento constitutivo, se sujeta a la argumentación que provea el presidente de la República.

##### **4.2.1. Grave conmoción interna**

35. De conformidad con la jurisprudencia de la Corte, la causal de grave conmoción interna se configura con la concurrencia de dos requisitos: i) la presencia de acontecimientos de tal intensidad que afecten significativamente el ejercicio de los

---

<sup>10</sup> CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 30.

<sup>11</sup> CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 34.

derechos constitucionales, la estabilidad institucional, la seguridad y la convivencia ciudadana; y ii) la generación de una considerable alarma social.<sup>12</sup>

- 36.** Sobre el primer requisito, esta Magistratura ha reconocido, en múltiples ocasiones, que la delincuencia común afecta de forma crónica a todos los Estados, pero ha señalado que, en situaciones excepcionales, el desbordamiento de fenómenos delictivos, la intensidad de la violencia y el incremento de los índices de criminalidad pueden alterar el orden público de manera crítica. En contextos específicos, la violencia puede alcanzar niveles que sobrepasan la capacidad de contención de las autoridades, generando consecuencias sociales que exigen respuestas urgentes y extraordinarias.<sup>13</sup>
- 37.** Para justificar la existencia de acontecimientos de alta intensidad, el presidente de la República sostiene que la situación de violencia en las provincias y cantones a los que se refiere el decreto, mantiene a la población en estado de preocupación debido a la magnitud de los hechos. De acuerdo con los informes de los órganos ejecutores del Sistema de Seguridad Pública, persiste el accionar de delincuencia organizada caracterizado por muertes al estilo sicariato, secuestros, enfrentamientos armados, atentados con artefactos explosivos y actos de intimidación mediante panfletos. Además, indica que se registran pugnas de poder entre células de los mismos grupos delincuenciales tras la captura o eliminación de sus líderes, lo cual impacta las actividades ilícitas como el transporte de sustancias sujetas a fiscalización, la minería ilegal y sus delitos conexos.
- 38.** El presidente también refiere actos de violencia que han escalado, como atentados contra grupos de atención prioritaria, hallazgos de restos humanos, incautaciones de armamento, asesinatos de funcionarios públicos y ataques explosivos, incluyendo uno en la provincia de Santa Elena en el sitio donde se construye un nuevo centro de rehabilitación social.<sup>14</sup>
- 39.** El decreto hace alusión al informe del SIS ECU 911, en el que se indica que entre el 25 de noviembre y el 26 de diciembre de 2024 coordinó 210.238 emergencias, de las cuales el 68.16% estuvo relacionado con la seguridad ciudadana. Según el presidente, esto evidencia la frecuencia de situaciones que afectan el desenvolvimiento normal de la población.
- 40.** Además, el decreto 493 menciona el intento de afectar la estabilidad institucional de la Fuerza Pública. Entre el 20 de septiembre y el 24 de diciembre de 2024, la DINASED reportó 16 homicidios de miembros de la Fuerza Pública. Durante todo el año 2024, se registraron 18 homicidios intencionales contra funcionarios públicos,

<sup>12</sup> CCE, dictamen 3-19-EE/19, 9 de julio de 2019, párr. 21.

<sup>13</sup> CCE, dictamen 8-22-EE/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 36.

<sup>14</sup> Decreto Ejecutivo 493 de 02 de enero de 2025, pág. 27.

además de afectaciones a infraestructura civil y bienes policiales. No obstante, dado que no se determinó con precisión la temporalidad de estos hechos, no pueden ser considerados como elementos determinantes para evaluar la intensidad y gravedad de la causal de conmoción interna, aunque sí contribuyen a contextualizar el escenario de violencia.

41. El presidente también menciona que hechos recientes han afectado la convivencia y el desenvolvimiento de actividades sociales y económicas, incluyendo asesinatos, enfrentamientos armados, explosiones y balaceras, lo que evidencia una situación de violencia que excede a la delincuencia común, en las provincias y cantones a los que se refiere el decreto ejecutivo 493.
42. El informe policial PN-DAI-EII-2024-548-INF, de 26 de diciembre de 2024 indica que entre el 25 de noviembre y el 25 de diciembre de ese año, el 88.3% de la violencia a nivel nacional se concentró en las provincias de Manabí, Los Ríos, Orellana, Santa Elena, Guayas, Sucumbíos y El Oro. En estas provincias, el uso de armas de fuego ocurrió en el 88% de los casos, y el 75% de los incidentes ocurrió en espacios públicos. Destaca el incremento del 444% de homicidios en El Oro y del 91% en Sucumbíos respecto al año anterior.
43. Con base en lo expuesto, esta Corte concluye que los altos índices de violencia y criminalidad en diversas provincias y cantones del país constituyen acontecimientos de intensidad que afectan significativamente el ejercicio de derechos constitucionales y la convivencia ciudadana. En consecuencia, se verifica el cumplimiento del **primer requisito**.
44. Respecto al segundo requisito, esta Corte ha definido la alarma social como aquellas situaciones que generan una sensación de intranquilidad o zozobra en la ciudadanía.<sup>15</sup>
45. El presidente de la República sostiene que el incremento de la violencia ha alterado el orden público y generado alarma social, señalando noticias que evidencian enfrentamientos en terminales de buses, atentados contra servidores públicos y secuestros de figuras conocidas.
46. También se menciona que los grupos armados han diversificado sus acciones, generando conmoción mediante actos amenazantes, como el hallazgo de restos humanos en lugares públicos en Portoviejo. El decreto refiere además a un informe del SNAI que reporta nueve incidentes recientes, incluyendo un atentado en la construcción de un nuevo centro penitenciario en Santa Elena.

---

<sup>15</sup> CCE, dictamen 4-24-EE/24, 2 de mayo de 2024, párr. 15.

Véase también: CCE, dictamen 3-23-EE/23, 12 de abril de 2023, párr. 47; y, dictamen 6-23-EE/23, 25 de agosto de 2023, párr. 41.

47. A la luz de estos hechos, la Corte advierte que la situación descrita genera en la actualidad alarma social, impidiendo el normal desarrollo de actividades ciudadanas. Por lo tanto, se verifica el **cumplimiento del segundo requisito**.
48. En virtud de lo anterior, esta Corte concluye que se configura la causal constitucional de grave conmoción interna establecida en el primer párrafo del artículo 164 de la Constitución.

#### 4.2.2. Conflicto armado no internacional

49. De conformidad con el desarrollo jurisprudencial de esta Corte, la configuración de un conflicto armado no internacional (“CANI”), en el marco del artículo 164 de la Constitución, requiere el cumplimiento de dos criterios fundamentales: 1) la organización de los grupos armados; 2) la intensidad de las hostilidades.
50. Respecto del primer criterio, este Organismo identificó desde el dictamen 2-24-EE/24 varios indicios que, sin ser exhaustivos, sirven de referencia para el análisis: la presencia de una estructura de mando clara y jerarquizada, con capacidad de coordinar acciones de manera sostenida; la existencia de una cadena de mando formal; la posibilidad de hablar con una voz unificada; la aptitud de asumir obligaciones propias del Derecho Internacional Humanitario (“DIH”), entre otros.<sup>16</sup>
51. Respecto del segundo requisito, la Corte ha establecido que dicho criterio evalúa si las hostilidades llegan a un nivel de intensidad tal que puedan ser consideradas parte de un conflicto armado. Por lo tanto, la intensidad no puede referirse a meros disturbios internos o a la criminalidad común. Este Organismo ha identificado indicios orientativos para determinar la intensidad, tales como el número de incidentes y de enfrentamientos armados; la frecuencia, extensión y duración de la violencia; la extensión geográfica de esos enfrentamientos y los daños que aquello provoque; la movilización de personas y distribución de armas; la naturaleza y el tipo de armas que los grupos armados empleen; la cantidad de bajas, muertes y lesiones de civiles y de miembros de la fuerza de seguridad; la participación de las fuerzas armadas, en lugar

---

<sup>16</sup> CCE, dictamen 2-24-EE/24, 21 de marzo de 2024, párr. 69; dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 57. Además, también se encuentra: la distribución de roles y responsabilidades de diferentes unidades; la existencia de normas internas y procesos disciplinarios; la capacidad de llevar a cabo operaciones militares organizadas; el establecimiento de cuarteles generales; el uso de uniformes, armas de fuego, explosivos u otros materiales bélicos en sus operaciones; el reclutamiento y entrenamiento de nuevos miembros, incluidos menores de edad; el financiamiento y logística suficientes para sostener esas actividades en el tiempo; la capacidad de iniciar negociaciones; el control de territorio o la presencia en determinadas zonas que afecten las competencias estatales; la imposición de permisos para cruzar puestos de control; la capacidad de adquirir, transportar y distribuir armas; así como el nivel de coordinación en las acciones, entre otros elementos.

de la policía; entre otros.<sup>17</sup>

52. Por otro lado, la Corte ha señalado que la verificación del cumplimiento del requisito de organización debe realizarse respecto de cada grupo armado.<sup>18</sup> En relación con la intensidad, es necesario tomar en cuenta la suma de hostilidades entre las partes de cada posible CANI.<sup>19</sup>
53. De acuerdo con el informe CCFFAA-J-3-PM-2024-231-INF, elaborado por el CIES y que sirve de fundamento a la causal de CANI, se ha identificado tres tipos de organizaciones criminales: 1) dos grupos “armados organizados (GAO)”: Lobos y Choneros; 2) un grupo de delincuencia organizada transnacional (GDOT): Tiguerones; y; 3) cinco grupos de delincuencia organizada (GDO): Fatales, Águilas, Chone Killers, Tiburones y Lagartos. Tal como ha señalado esta Corte, un CANI tiene lugar cuando existe “violencia armada prolongada entre autoridades gubernamentales y grupos armados organizados o entre esos grupos en el territorio de un Estado”.<sup>20</sup> De este modo, en el decreto 493 se identifican dos CANI: uno entre el Estado y Los Lobos; y, otro entre el Estado y Los Choneros. En esta medida, el análisis sobre la existencia de un CANI se realizará respecto de la organización de dichos grupos armados y de la intensidad de las hostilidades de dichos grupos con el Estado.
54. En este contexto, la Corte examinará si los CANI específicos identificados por el presidente reúnen los requisitos de intensidad y organización<sup>21</sup> desarrollados por esta Corte en los dictámenes 2-24-EE/24 y 11-24-EE/24. No obstante, es preciso señalar que en el dictamen 11-24-EE/24, este Organismo ya analizó la configuración del CANI entre el Estado y Los Lobos; y entre el Estado y Los Choneros. Concluyó que, a partir de la información presentada por el presidente de la República, no se ha verificado el

<sup>17</sup> CCE, dictamen 2-24-EE/24, 21 de marzo de 2024, párr. 70; dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 59.

<sup>18</sup> CCE, dictamen 2-24-EE/24, 21 de marzo de 2024, párr. 70; dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 60.

<sup>19</sup> *Ibíd.*

<sup>20</sup> Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, *The Prosecutor v. Duško Tadić a/k/a “DULE”*, IT-94-1-A, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, 2 de octubre de 1995, párr. 70. Recogido en el dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 55.

<sup>21</sup> Los cuales, sin que deba ser entendido como una lista taxativa, se pueden sintetizar así: 1) para que un grupo criminal sea parte de un CANI es irrelevante la naturaleza y los objetivos del grupo armado organizado; 2) existe dificultad en determinar que los “grupos criminales puedan contar una estructura de mando que permita considerarlos como grupos armados organizados”; 3) esto a su vez implica que por la estructura de los grupos criminales es poco verosímil que puedan sostener operaciones militares en el tiempo; 4) es poco probable que los grupos de crimen organizado puedan relacionarse con la implementación de las obligaciones de DIH pues sus estructuras criminales no facilitan la existencia de cadenas de mandos claras y mecanismos disciplinarios; 5) los grupos criminales buscan, generalmente, no ser identificados lo cual dificulta la capacidad del Estado de atribuir cada enfrentamiento a un grupo específico para justificar la intensidad de las hostilidades; 6) estos grupos evitan entrar en enfrentamientos directos y abiertos con la fuerza pública, suelen huir y no defender su posición; 7) existen complicaciones para registrar enfrentamientos armados directos entre los grupos y el Estado que sirvan para analizar indicios de intensidad como el número de incidentes, extensión y duración de la violencia.

cumplimiento de los requisitos de intensidad y organización de cara a la configuración de la causal de estado de excepción para determinar la existencia de un CANI entre el Estado y Los Lobos; y, entre el Estado y Los Choneros.

55. En esta medida, la Corte analizará si la información que actualmente aporta el presidente es suficiente para desvirtuar las conclusiones a las que arribó este Organismo el 14 de noviembre de 2024, en el mencionado dictamen, o si la información aporta nuevos indicios para arribar a una decisión contraria.
56. Por último, la Corte nota que respecto de la organización del grupo delincencial Los Lobos y del grupo delincencial Los Choneros, el presidente ofreció información individualizada de este elemento, y, en ocasiones, también información conjunta. Como ha señalado y exigido la Corte, la mencionada información individualizada permite el análisis de cada grupo armado. Sin embargo, para el elemento de intensidad de las hostilidades, el presidente reportó mayormente información conjunta sobre los dos grupos. La Corte procederá a su análisis conjunto entendiendo que, para determinar la intensidad de las hostilidades, no es posible sumar el nivel, frecuencia e incidentes de los dos grupos. Lo que no significa que el presidente pierda la obligación de proporcionar información individualizada de cada grupo armado y los indicios que permitan configurar un CANI entre estos y el Estado.

**4.2.2.1. En relación con la organización del grupo armado ¿Se configura la causal de conflicto armado interno a partir del supuesto CANI entre el Estado y Los Lobos; y entre el Estado y Los Choneros?**

**Primer elemento: Organización del grupo criminal Los Lobos**

*Argumentos del presidente de la República*

57. En el decreto 493, respecto de la estructura de mando, el presidente se refiere al informe denominado “El Sistema Penitenciario en Ecuador Historia y Retos de un Epicentro del Crimen”, elaborado por la organización Insight the Crime. De acuerdo con este informe, la estructura de redes mafiosas revela que los “grupos de poder se concentran en manos de un solo líder como Fito en Los Choneros (...) en otros hay más bien una cohorte de líderes máximos como Los Lobos, que son liderados por Wilmer Geovanny Chavarría Barreiro, alias “Pipo” en conjunto con figuras de alto rango como Ángel Esteban Aguilar Morales, alias “Lobo Menor”, Montaña Valencia, alias “Palanqueta”, y Fabricio Colón Pico Suárez, alias “Capitán Pico”.
58. En el marco del sistema carcelario, existiría una organización vertical con los “líderes de las mafias” al mando, luego con los “comandantes de pabellón”, luego los “jefes de aula”, y finalmente los “miembros comunes”, que realizan tareas básicas y los

“especialistas”. Estos últimos se dividen entre “las líneas” que gestionan las redes de distribución de drogas o actividades de contrabando; “los llaveros”, que controlan el acceso a las celdas; “cataleros”, que se encargan del almacén, manejan escondites de drogas y contrabandos; y, los asesinos o “come-muertos”.

59. Por fuera del sistema penitenciario, la organización estaría a cargo de los altos mandos de la mafia, luego del “jefe de zona”, después los “jefes de barrio” quienes son “responsables de ejecutar las órdenes de los jefes de nivel superior y de dirigir las operaciones criminales en su territorio. Cada jefe de barrio dirige una red de bandas callejeras que se llaman ‘combos’”. La presencia de estas bandas, de acuerdo con el informe mencionado:

suele estar formado por pequeños grupos de jóvenes. Aunque su presencia es clave para mantener el territorio, fuentes de Los Choneros y Los Lobos describieron cómo sus actividades suelen limitarse al nivel más bajo de operaciones, principalmente el traslado o la custodia de drogas, dinero o armas, la gestión de economías criminales callejeras y la realización de actos de violencia, incluidos asesinatos. En la mayoría de los casos, tienen cierto grado de autonomía en la gestión de las economías locales y en la forma de interactuar con la población civil.

60. En el decreto, el presidente alude a este informe para señalar también que:

Fuera de las prisiones, las operaciones de las mafias pueden dividirse a grandes rasgos entre bandas y nodos especializados dedicados a las operaciones logísticas de las grandes economías criminales, sobre todo el narcotráfico y el tráfico de armas. Aunque formen parte de la misma red y a veces incluso trabajen en la misma tarea, apenas hay contacto directo entre estas alas y, en la mayoría de los casos, ninguna de las partes conoce siquiera la identidad de la otra. La capacidad de coordinación entre ellas recae casi exclusivamente en los altos mandos de las mafias.

61. Específicamente respecto de Los Lobos, en el informe CIES-STIE-2024-2512, el CIES indica que tienen una estructura de mando de tipo “Red Criminal”; así como, detalla un total de seis características entre definición de actividades, estructura operativa, lealtad y lazos personales, conexiones, nivel de perfil público, reforma de la red. Más en detalle, el CIES aporta una representación gráfica de los principales “cabecillas” identificando con nombres, apellidos y alias de las dos primeras líneas de mando.<sup>22</sup>
62. En este contexto, el presidente de la República argumenta que estos grupos organizados tienen una estructura de mando y que le compete a las Fuerzas Armadas determinar si es verosímil que estos grupos puedan sostener operaciones militares en el tiempo, y si pueden cumplir obligaciones del DIH. Además, respecto del control del territorio, el presidente confirma que “existe una influencia de los grupos armados

---

<sup>22</sup> La identificación de los “cabecillas” consta en la página 15 del informe CIES-STIE-2024-2512.

organizados en determinado territorio; sin embargo, esto no implica el control territorial a la luz del parámetro de un conflicto armado interno de alta intensidad”. En el señalado informe del CIES, se indica que existe injerencia del grupo en todo el sistema penitenciario de la región sierra, y establece una cifra exacta de personas criminales que forman parte de la población carcelaria del país y que tendrían afinidad a este grupo. La cifra es mayor si se suma a aquellas personas que se encuentran con injerencia en los territorios.<sup>23</sup> Además se debe indicar que conforme el CIES, este grupo criminal contaría con el apoyo de cuatro organizaciones con menores capacidades.

- 63.** Igualmente, el informe señala con detalle los principales territorios con injerencia de este grupo criminal, siendo un total de nueve provincias, y ocho más en donde existe una pugna por mayor injerencia y control. Por otro lado, indica el establecimiento de un corredor geográfico específico para el desarrollo de sus actividades delictivas, señalando dónde se ubica su punto de ingreso principal y el uso que la organización le da a dicho punto.<sup>24</sup> El informe también precisa que el grupo criminal contaría con injerencia, dominio y control de los centros de privación de libertad de diez provincias del país.
- 64.** De manera conjunta, en relación con el control del territorio, el decreto señala que estas organizaciones emplean el secuestro y la extorsión como mecanismos para el control territorial, cuyas principales zonas de perpetración son las provincias de Los Ríos, Orellana, Sucumbíos, Manabí, El Oro, Guayas, Esmeraldas y Santa Elena, así como los cantones Durán, Camilo Ponce Enríquez y el Distrito Metropolitano de Quito. Con relación a los denominados cuarteles, el CIES identifica un tipo de estructura específica que se emplea como lugares de retención. Además, emplean negocios y actividades vinculadas a la salud como fachadas de sus estructuras.
- 65.** Respecto de los dos grupos criminales, el CIES identifica que su capacidad de aglutinar organizaciones de menor tamaño permite consolidar territorio, acceder a economías ilícitas diversificadas, infiltración en el aparato estatal y expansión transnacional; cuestiones que también coadyuvarían a verificar un CANI de baja intensidad, superando a la llamada criminalidad común.
- 66.** Sobre su capacidad para realizar operaciones militares, menciona que los ingresos económicos de los grupos les brinda condiciones para sostener sus actividades. A manera ejemplificativa, indica que en el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia

---

<sup>23</sup> De conformidad con el Informe CIES-STIE-2024-2512, el número de miembros del grupo criminal que forman parte del sistema penitenciario nacional se ubica en un número de cinco cifras. La totalidad de miembros entre PPL y personas con injerencia en los territorios asciende a un número de cinco cifras. Los datos exactos constan en la página 15 del informe.

<sup>24</sup> El detalle de las provincias, los centros carcelarios específicos e incluso los nombres de los grupos armados con los cuales existen pugnas territoriales constan en la página 16 del informe.

de Azuay y en la localidad de La Joya de los Sachas, por ser zonas de influencia minera, estos grupos interfieren en competencias del Estado, tales como en el control de los recursos naturales no renovables y las zonas de extracción, el control y protección del medio ambiente, las condiciones de sanidad de las localidades afectadas, la seguridad pública y el desarrollo de actividades agrícolas y ganaderas de la región.

67. Este punto está relacionado con la capacidad logística que tendrían estos grupos criminales. De acuerdo al informe del CIES, estos grupos y sus aliados tienen la capacidad para obtener medios, transporte, y abastecimiento de materiales similares, en muchos aspectos, a los empleados por las fuerzas estatales. Además, conforme a la información aportada de los operativos realizados tanto al interior como al exterior de centros de privación de libertad se han obtenido grandes cantidades de armamentos y medios tecnológicos, lo que evidencia un gran poder adquisitivo.
68. Sobre el uso de uniformes, la Policía Nacional identifica su representación gráfica como símbolo distintivo, así como el tatuaje de los nombres de los líderes principales. De acuerdo con el informe CIES-STIE-2024-2512, los grupos criminales han empleado uniformes militares tradicionales para perpetrar asesinatos, un ataque terrorista y operativos.
69. Sobre la capacidad de reclutamiento, el decreto reitera que estos grupos criminales tienen la capacidad de reclutar miembros, principalmente adolescentes, empleando como incentivos: estatus, economía y amenazas.

### *Consideraciones de la Corte*

#### **Los Lobos**

70. La descripción de la estructura de Los Lobos evidencia una organización en red compuesta por cabecillas, mandos medios y mandos bajos. Esta configuración permite la coordinación de acciones tanto dentro de los centros penitenciarios como en al menos nueve provincias del país. Sin embargo, aunque esta estructura denota una forma de organización funcional para la ejecución de actividades delictivas, no refleja una estructura militar orientada a la planificación y ejecución de operaciones armadas.
71. Pese a la existencia de cierto nivel de organización interna, el informe de Insight Crime destaca que las células que conforman Los Lobos actúan de manera autónoma en la gestión de sus economías ilegales. Incluso, algunas células no tienen contacto directo entre sí. Esta autonomía interna limita la posibilidad de establecer una estructura jerárquica disciplinaria que permita asegurar el cumplimiento de obligaciones del DIH, como lo requeriría un CANI.

72. La multiplicidad de líderes dentro del grupo Los Lobos refleja una fragmentación operativa que, lejos de consolidar una estructura unificada, divide a la organización en pequeños grupos de cabecillas. Esta configuración impide la implementación de mecanismos disciplinarios eficaces que aseguren la prevención y sanción de violaciones al DIH.
73. La logística reportada para Los Lobos, si bien permite el financiamiento y abastecimiento de recursos como armas y transporte, está orientada exclusivamente al sostenimiento de actividades ilícitas, tales como el narcotráfico, el tráfico de armas y la minería ilegal. Esta capacidad logística no se traduce en una organización diseñada para la coordinación y ejecución de operaciones militares sostenidas, requisito fundamental para configurar un CANI.
74. La estructura de Los Lobos tampoco refleja una lógica militar en la ejecución de sus acciones. Las actividades reportadas, aunque violentas, están orientadas a enfrentar de manera incidental a las fuerzas del orden para proteger sus intereses delictivos, mas no a sostener enfrentamientos armados prolongados o planificados con objetivos militares o territoriales.
75. El control territorial que el presidente atribuye a Los Lobos no cumple con los parámetros necesarios para configurar un CANI. La alegada injerencia en varias provincias mediante secuestros y extorsión no demuestra un control efectivo y sostenido del territorio que reemplace las funciones del Estado. Además, las actividades reportadas se circunscriben a zonas específicas, sin evidencia de una administración organizada de los recursos o servicios propios del Estado.
76. En conclusión, aunque en el grupo Los Lobos se identifican ciertos elementos de organización, como una capacidad financiera significativa y una estructura funcional orientada a la actividad delictiva, estos no constituyen —por sí mismos— criterios determinantes para su calificación como “grupo armado” en el marco de un CANI. La ausencia de una estructura de mando efectiva, la falta de mecanismos disciplinarios, la inexistencia de operaciones militares planificadas y sostenidas, así como la incapacidad para ejercer un control territorial efectivo, impiden considerar que su organización cumpla con los requisitos exigidos para ser reconocida como parte de un CANI.
77. Por lo tanto, la información aportada no desvirtúa las conclusiones previamente sostenidas por esta Corte Constitucional en el dictamen 11-24-EE/24, consistentes en:

que existen ciertos indicios en cuanto a la organización de Los Lobos como, por ejemplo, la capacidad de adquirir, transportar y distribuir armas; la capacidad de brindar

entrenamiento militar a los miembros del grupo; la capacidad de entablar negociaciones con terceros; cierta capacidad logística; un número considerable de miembros; un amplio despliegue territorial y la capacidad de reclutar nuevos miembros. Por otro lado, esta Corte también toma en cuenta que se han descartado otros indicios como la existencia de una estructura de mando, la capacidad de mantener operaciones militares de forma sostenida en el tiempo, la capacidad de relacionarse con la implementación de las obligaciones del derecho internacional humanitario, la facilidad al momento de identificar a miembros del grupo, la existencia de normas y mecanismos disciplinarios internos, el entrenamiento militar real de los miembros del grupo (independientemente de la capacidad de hacerlo), el control territorial y la capacidad de hablar con una voz unificada. Evidentemente, tampoco se ha verificado el cumplimiento del resto de indicios especificados en el párrafo 57 supra que no han sido justificados por el presidente.

### **Los Choneros**

- 78.** Las referencias a la estructura jerárquica, al mando centralizado y a la presencia en varios territorios evidencian, en realidad, un tipo de organización con fines delictivos, orientada a actividades como narcotráfico, extorsión y otros ilícitos. Esta Corte ha reiterado que, para configurar un CANI, el grupo armado debe demostrar un grado de organización militar formal que le permita planificar y ejecutar hostilidades de manera sostenida y sujeta a obligaciones del DIH, requisito que no se satisface con la mera descripción de jerarquías criminales.
- 79.** La supuesta existencia de líderes, segundas líneas de mando o incluso “operaciones militares” no prueba el cumplimiento de los criterios de control interno, mecanismos disciplinarios y capacidad de cumplir las normas del DIH. El informe del CIES describe roles y actividades que están más vinculados a la administración de economías ilícitas que a una dinámica de enfrentamiento bélico con la Fuerza Pública. Además, las referencias al uso de uniformes o tatuajes distintivos no constituyen pruebas concluyentes de un mando con atribuciones militares: responden, más bien, a símbolos de cohesión dentro de redes delincuenciales.
- 80.** Aunque el presidente argumenta cierta “injerencia” o “influencia” de estos grupos sobre algunas provincias y centros penitenciarios, la presencia criminal no equivale a la sustitución del poder estatal ni a un control efectivo de la población. El secuestro, la extorsión o la protección de actividades ilícitas no configuran un dominio territorial consolidado con el cual se reemplace a las instituciones públicas de forma estable y prolongada.
- 81.** Por otro lado, la naturaleza delictiva de estas organizaciones, centradas en maximizar beneficios económicos y evitar confrontaciones abiertas, se opone a la lógica de un CANI. El DIH exige que exista una confrontación armada de cierta intensidad y duración, con una estructura operativa que pueda asumir obligaciones de derecho internacional, incluyendo el control disciplinario de sus miembros. Ninguno de los

informes aportados demuestra que estas organizaciones cumplan dichas exigencias.

82. La capacidad logística que el presidente menciona —medios de transporte, abastecimiento de armas o reclutamiento—, si bien preocupante, se utiliza primordialmente para sostener actividades delictivas dispersas, no para entablar enfrentamientos directos y continuos contra las fuerzas estatales. La estrategia de mantenerse ocultos, evadir choques prolongados con la Fuerza Pública y fragmentarse en múltiples “combos” o bandas menores demuestra una dinámica propia de redes criminales, no de un actor armado que lleve a cabo operaciones militares sostenidas.
83. En síntesis, la información reciente, aunque intenta integrar nuevos elementos, no configura los criterios fijados por esta Corte respecto de la existencia de un CANI. Aun cuando se evidencia una amplia estructura de comando en actividades ilegales, esta responde a finalidades criminales y carece de los elementos indispensables —de organización y control territorial— que la normatividad internacional exige para tipificar un conflicto armado no internacional.
84. Por tanto, la conclusión de la Corte Constitucional emitida en el dictamen 11-24-EE/24 se mantiene incólume, a saber:

[...] que existen ciertos indicios en cuanto a la organización de Los Choneros como, por ejemplo, la capacidad de adquirir, transportar y distribuir armas; la capacidad de brindar entrenamiento militar a los miembros del grupo; la capacidad de entablar negociaciones con terceros; cierta capacidad logística; un número considerable de miembros; un amplio despliegue territorial y la capacidad de reclutar nuevos miembros. Por otro lado, esta Corte también toma en cuenta que se han descartado otros indicios como la existencia de una estructura de mando, la capacidad de mantener operaciones militares de forma sostenida en el tiempo, la capacidad de relacionarse con la implementación de las obligaciones del derecho internacional humanitario, la facilidad al momento de identificar a miembros del grupo, la existencia de normas y mecanismos disciplinarios internos, el entrenamiento militar real de los miembros del grupo (independientemente de la capacidad de hacerlo), el control territorial y la capacidad de hablar con una voz unificada. Evidentemente, tampoco se ha verificado el cumplimiento del resto de indicios especificados en el párrafo 57 supra que no han sido justificados por el presidente.

**4.2.2.2. En relación con la intensidad del grupo armado ¿Se configura la causal de conflicto armado interno a partir del supuesto CANI entre el Estado y Los Lobos; y el Estado y Los Choneros?**

85. Este Organismo considera que existen indicios que no necesitan de argumentación por parte de la Presidencia de la República respecto de la intensidad de las hostilidades. De tal manera, esta Corte toma en consideración: i) que el presidente de la República ha reconocido la existencia de un CANI; ii) la emisión de múltiples decretos de estado de excepción; iii) la suspensión continua de derechos; así como, iv) la intervención de las Fuerza Armadas para combatir la criminalidad. Sin embargo, estos elementos,

aunque relevantes, no constituyen, *per se*, una demostración concluyente de la existencia de un CANI, sino que requieren un análisis más detallado en el marco del requisito de intensidad.

86. En primer lugar, las operaciones atribuidas a Los Lobos, reportadas por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas desde enero de 2024, incluyeron decomisos de armas, dinero y sustancias sujetas a fiscalización, así como la aprehensión de varios integrantes del grupo. Sin embargo, no se verificaron enfrentamientos armados, heridos o muertos en dichas acciones. Estos hechos sugieren operativos ordinarios de la Fuerza Pública para combatir actividades delictivas, pero no hostilidades propias de un CANI.
87. El presidente de la República también reportó eventos como la planificación de atentados por parte de Los Lobos y enfrentamientos dentro del CPL Loja No. 1. No obstante, estos sucesos, si bien preocupantes, parecen responder a actos de criminalidad organizada más que a hostilidades de un conflicto armado interno. Tampoco se evidencia una confrontación sostenida entre Los Lobos y el Estado que permita configurar el elemento de intensidad necesario para un CANI.
88. En relación con Los Choneros, se informó sobre operaciones que resultaron en la aprehensión de varios integrantes y la incautación de pistolas, municiones, fusiles y subametralladoras. No obstante, no se acreditó que dichas armas hayan sido empleadas en enfrentamientos directos con las Fuerzas del Estado. Las detenciones y decomisos parecen responder a operativos de rutina de la Fuerza Pública.
89. En los informes se mencionaron incidentes como la presunta alteración del orden en varios CPL, incluyendo explosiones, amotinamientos y disparos que habrían dejado varios heridos y una persona fallecida en el CPL Guayas No. 1. Sin embargo, estos hechos no han sido vinculados a una actuación coordinada y sostenida contra el Estado, sino que reflejan actos esporádicos de violencia.
90. La georreferenciación presentada por el presidente sobre actividades violentas atribuidas a grupos organizados no especifica cuáles corresponden a Los Lobos o a Los Choneros, ni permite verificar enfrentamientos sostenidos entre el Estado y estos grupos. Las acciones descritas, aunque muy graves, no cumplen con el estándar de intensidad requerido para calificar como un CANI.
91. Esta Corte Constitucional concluye que los elementos presentados por el presidente de la República, aunque evidencian la gravedad de la situación que vive el país, no acreditan la existencia de hostilidades sostenidas entre el Estado y los grupos Los Lobos o Los Choneros. Las manifestaciones de violencia descritas corresponden a actividades de criminalidad común, organizada e incluso transnacional, pero no a un

CANI. En consecuencia, los argumentos aportados no desvirtúan las conclusiones previamente sostenidas sobre la inexistencia de un CANI.

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

92. Esta Corte ha señalado de manera reiterada que el estado de excepción constituye “un mecanismo o medio que contempla el propio Estado constitucional para afrontar una circunstancia extraordinaria que desborda la normalidad, superando a las alternativas de implementación y mecanismos de intervención que el ordenamiento jurídico prevé de manera ordinaria”.<sup>25</sup> En consecuencia, como parte del control material, es indispensable verificar que los hechos que motivan la declaratoria realmente “desborde[n] los mecanismos institucionales ordinarios de respuesta”,<sup>26</sup> de manera que no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario.
93. Bajo esta premisa, la Corte recalca que el estado de excepción representa uno de los instrumentos más delicados y extraordinarios con los que cuenta el orden constitucional y democrático para superar crisis o emergencias que excedan las vías ordinarias de solución. Por ello, su aplicación demanda absoluta responsabilidad de los poderes públicos, quienes deben asegurar que su activación no desnaturalice el carácter excepcional de esta herramienta jurídica.<sup>27</sup>
94. El presidente de la República, en el decreto ejecutivo 493, sostiene que: (i) “el Gobierno enfrenta un grado de violencia de tal **intensidad** que ha sobrepasado los límites de contención [...] [y] sus capacidades”,<sup>28</sup> (ii) “la dinámica de la violencia ha **fluctuado** por parte de los grupos armados organizados”,<sup>29</sup> y (iii) “la **efectividad** de las operaciones tácticas de las fuerzas de orden se ha logrado por la **implementación de las medidas extraordinarias**”.<sup>30</sup> Con base en estos elementos, afirma que los mecanismos constitucionales ordinarios no han sido suficientes para afrontar la crisis de seguridad descrita.
95. Para abordar el presente elemento del control material esta Corte estima necesario dejar en evidencia que desde el año **2020** la Presidencia de la República ha recurrido de modo reiterado al estado de excepción para hacer frente al incremento de la

<sup>25</sup> CCE, dictamen 1-20-EE/20, 20 de marzo de 2020, párr. 8.

<sup>26</sup> CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 162.

<sup>27</sup> CCE, dictamen 4-22-EE/22, 27 de junio de 2022, párr. 54

<sup>28</sup> Ver también decreto ejecutivo 469, 2 de diciembre de 2024, pp. 25; decreto ejecutivo 410, 3 de octubre de 2024, pp. 36; decreto ejecutivo 377, 30 de agosto de 2024, pp. 16; decreto ejecutivo 318, 2 de julio de 2024, pp. 30 y 31.

<sup>29</sup> *Ibíd.*

<sup>30</sup> Ver también decreto ejecutivo 469, 2 de diciembre de 2024, pp. 25; decreto ejecutivo 410, 3 de octubre de 2024, pp. 36; decreto ejecutivo 377, 30 de agosto de 2024, pp. 16.

violencia vinculada a organizaciones delictivas.<sup>31</sup>

96. Ante ello, ya en aquel año, en el dictamen 6-20-EE/20, esta Corte enfatizó que la criminalidad es un hecho recurrente, por lo que el régimen de excepción no puede convertirse en la herramienta “ordinaria” para enfrentar problemas de seguridad en los CPL, dado que la solución “no está en el establecimiento de estados de excepción periódicos que tengan como fin únicamente recuperar el control de los centros de rehabilitación social”.<sup>32</sup>
97. Igualmente, se estableció que la reiteración de estados de excepción y sus renovaciones obedecen a la falta de una actuación estatal oportuna y adecuada para atender problemas históricos que afectan tanto los derechos de las personas privadas de libertad como la seguridad dentro de los centros penitenciarios.<sup>33</sup> En este sentido, respecto de la violencia al interior de los CPL, la Corte ha sostenido de modo constante que esta situación constituye un problema estructural de gran magnitud.<sup>34</sup>
98. En el año **2021**, en el dictamen 6-21-EE/21, la Corte subrayó que la delincuencia surge de factores criminógenos que exigen soluciones a través de políticas de mediano y largo plazo, pues de lo contrario “la delincuencia mantendría de forma permanente a muchos Estados en condición de excepción”.<sup>35</sup> Por lo que, el repunte de la delincuencia tras la vigencia de una declaratoria de un estado de excepción no constituye un hecho excepcional, sino la evidencia de un problema estructural que debe resolverse con mecanismos ordinarios de corto, mediano y largo plazo. Además, ejemplificó una serie de mecanismos que el régimen ordinario de seguridad interna otorga a la Función Ejecutiva para afrontar la delincuencia y la violencia y detalló las distintas entidades estatales que deben involucrarse en la lucha contra el crimen organizado, destacando el rol del Consejo de Seguridad Pública y del Estado (“COSEPE”),<sup>36</sup> como un órgano clave en la toma de decisiones ante amenazas graves,

<sup>31</sup> CCE, dictamen 5-21-EE/21, 06 de octubre de 2021; dictamen 6-21-EE/21, 03 de noviembre de 2021; dictamen 7-21-EE/21, 29 de noviembre de 2021; y dictamen 8-21-EE/21, 10 de diciembre de 2021.

<sup>32</sup> CCE, dictamen 6-20-EE/20, 19 de octubre de 2020, párr. 25.

<sup>33</sup> CCE, dictamen 6-20-EE/20, 19 de octubre de 2020, párr. 24.

<sup>34</sup> CCE, dictamen 4-20-EE/20, 19 de agosto de 2020, párr. 36.

<sup>35</sup> CCE, dictamen 6-21-EE/21, 03 de noviembre de 2021, párr. 95.

<sup>36</sup> En este mismo sentido, la Corte estableció que el presidente de la República también participa en el sistema de investigación del Estado, pues el Sistema Especializado Integral de Investigación, Medicina Legal y Ciencias Forenses es el órgano auxiliar de la administración de justicia que realiza la investigación operativa de los delitos de ejercicio público de la acción, y es el responsable de la investigación técnica y científica en materia de medicina legal y ciencias forenses. Dicho órgano está dirigido por: (i) la o el Fiscal General del Estado (quien preside el órgano), (ii) el Presidente del Consejo de la Judicatura o su delegado, (iii) la o el Ministra/o rector de orden público, protección interna y seguridad ciudadana y (iv) la o el Ministra/o en materia de justicia y derechos humanos (Estos últimos designados por el Presidente de la República). Estas autoridades, en conjunto, tienen entre sus competencias emitir y ejecutar las políticas públicas de investigación, medicina legal y ciencias forenses, así como, aprobar los planes, programas y procedimientos como auxiliares de la seguridad interna. En prevención y ejecución de medidas de

pues —al estar integrado por las más altas autoridades nacionales— puede articular respuestas integrales en materia de seguridad.

99. Durante el **2022**, se declararon nuevamente varios estados de excepción, motivados por la escalada de actividades delictivas de grupos organizados. Ante ello, esta Corte, dentro del control constitucional efectuado, subrayó que recurrir a estados de excepción de manera sucesiva no solucionará los problemas de criminalidad, pues se requieren acciones multidisciplinarias y estrategias duraderas que incidan sobre factores estructurales como el desempleo, la pobreza extrema y la desescolarización.<sup>37</sup> Un criterio análogo, también relevante para el caso bajo análisis, se planteó en los dictámenes 8-21-EE/21<sup>38</sup> y 2-22-EE/22,<sup>39</sup> en los que la Corte determinó que las declaratorias de estado de excepción no son idóneas para remediar dificultades transversales y complejas, como la crisis del Sistema de Rehabilitación Social.
100. El fenómeno persistió durante el **2023**, año en el que la Corte emitió ocho dictámenes sobre esta misma causal y hechos. En todos ellos estableció la importancia de ordenar el estado de excepción como mecanismo para enfrentar problemas recurrentes que reflejan una situación estructural. En el dictamen 4-23-EE/23, se señaló que, a pesar de la gravedad de la crisis carcelaria, la figura excepcional no brinda respuestas sostenibles, sino que el Estado está compelido a establecer un plan integral para encarar las falencias estructurales del sistema de rehabilitación social.<sup>40</sup>

---

investigación son el principal organismo que auxilia a la Fiscalía General del Estado. Ver: CCE, dictamen 6-21-EE/21, 03 de noviembre de 2021, párrs. 43 y 44.

<sup>37</sup> CCE, dictamen 6-22-EE/22, 31 de agosto de 2022, párr. 50. Señala: “De otro lado, este Organismo estima oportuno puntualizar que es un deber primordial y perenne del Estado garantizar la indemnidad de todos los ciudadanos al igual que la de sus bienes, por lo que la solución a los problemas relacionados a la delincuencia en sus distintas esferas, es un asunto que requiere de acciones multidisciplinarias de corto, mediano y largo aliento, tendientes a superar las barreras estructurales que propician el fenómeno de la criminalidad (desempleo, ausentismo escolar, pobreza extrema, etc.); de modo tal, que el estado de excepción no es una figura a la cual se pueda acudir de forma persistente para afrontar este tipo de contingencias”.

<sup>38</sup> CCE, dictamen 8-21-EE/21, 10 de diciembre de 2021, párr. 28. Señala “[...] la declaración de estados de excepción no configura un instrumento jurídico, político y social idóneo para superar la crisis carcelaria que atraviesa al país, toda vez que una medida de carácter extraordinario, limitado y temporal, no puede dar una solución definitiva a una problemática transversal, sistemática, con una variedad de actores involucrados, y con multiplicidad de causas sociales, económicas, políticas y jurídicas”.

<sup>39</sup> CCE, dictamen 2-22-EE/22, 13 de mayo de 2022, párr. 123. En su parte pertinente señala: “[...] el desbordamiento de criminalidad por el que atraviesan ciertas provincias del Ecuador debe ser visto desde múltiples aristas y que una visión restringida de este fenómeno no permitirá abordar sus causas y consecuencias. El abuso de los estados de excepción no es compatible con el régimen democrático y no es la herramienta adecuada para resolver este problema. [...] la delincuencia surge como consecuencia de diversos factores criminógenos que deben ser solucionados dentro del sistema jurídico ordinario con políticas de mediano y largo plazo; caso contrario, la delincuencia mantendría de forma permanente a muchos Estados en régimen de excepción”.

<sup>40</sup> CCE, dictamen, 4-23-EE/23 25 de agosto de 2023, párr. 36. En su parte pertinente señala: “[...] aun cuando la situación que justifica la presente declaratoria de estado de excepción es grave, esta Magistratura advierte que, por su naturaleza, los estados excepción no tiene el potencial de dar una solución sostenible a la crisis del Sistema Nacional de Rehabilitación Social. En ese sentido, se recuerda a la Administración

En el dictamen 5-23-EE/23, en cambio, recalcó que los fenómenos asociados a la criminalidad no datan de tiempos recientes y que el estado de excepción no fue concebido para resolverlos, dado que su naturaleza consiste en responder a eventos verdaderamente extraordinarios, puntuales y temporales. Por ello, (i) decretar un estado de excepción no es una solución inmediata o definitiva y (ii) esta medida no puede convertirse en un instrumento de gestión pública cotidiana.<sup>41</sup>

**101.** Pese a todas estas advertencias de la Corte Constitucional, en **2024**, según el propio presidente de la República, se declaró el estado de excepción en un total de diez ocasiones,<sup>42</sup> de las cuales cinco fueron declaratorias, tres obedecieron a la renovación de los estados de excepción y dos a la modificación de las medidas dispuestas en los correspondientes decretos, todos ellos con el fin específico de enfrentar la criminalidad en el país. Para comprender las implicaciones temporales de esto, debemos evidenciar que el 8 de enero de 2024 emitió el decreto ejecutivo 110 –a través del cual declaró el estado de excepción–, por un periodo de 60 días, el cual fue renovado por 30 días adicionales; por lo que estuvo vigente hasta el 6 de abril de 2024.<sup>43</sup> El 30 de abril de 2024, se declaró un nuevo estado de excepción por 60 días, el cual fue declarado inconstitucional, pero estuvo vigente durante 9 días. De igual forma, el 2 de julio de 2024, con el decreto ejecutivo 318, declaró un nuevo estado de excepción por 60 días que también fue renovado por 30 días adicionales; el cual estuvo vigente hasta el 27 de septiembre de 2024. Posteriormente, el 3 de octubre de 2024, con el decreto ejecutivo 410, declaró otro estado de excepción por las mismas causas, por 60 días, mismo que fue renovado por 30 días adicionales y estuvo vigente hasta 2 de enero de 2025. Es decir que, el Ecuador vivió en un estado de excepción permanente durante prácticamente todo el año 2024.

**102.** Teniendo todo ello en consideración, en el dictamen 11-24-EE/24, que analizó el estado de excepción declarado mediante decreto ejecutivo 410, se señaló que:

[...] esta Corte toma en cuenta que, hasta el momento, el actual presidente de la República ya ha declarado o renovado estados de excepción específicamente dirigidos a combatir la violencia generada por el crimen organizado en 7 ocasiones. Esto ha llevado a que los estados de excepción dirigidos a combatir la criminalidad en el país hayan estado vigentes durante 7 de los primeros 9 meses del año. Cuando el periodo de vigencia de la actual

---

Pública Central la posición de garante de los derechos de las PPL y su obligación de adoptar medidas sistemáticas e integrales, que atiendan la problemática estructural que enfrenta dicho Sistema”.

<sup>41</sup> CCE, dictamen 5-23-EE/23, 25 de agosto de 2023, párr. 42.

<sup>42</sup> Decreto Ejecutivo 110 de 08 de enero de 2024; Decreto Ejecutivo 111 de 09 de enero de 2024; Decreto Ejecutivo 135 de 23 de enero de 2024; Decreto Ejecutivo 193 de 07 de marzo de 2024; Decreto Ejecutivo 218 de 07 de abril de 2024; Decreto Ejecutivo 318 de 02 de julio de 2024; Decreto Ejecutivo 351 de 08 de agosto de 2024; Decreto Ejecutivo 377 de 30 de agosto de 2024; Decreto Ejecutivo 410 de 03 de octubre de 2024; Decreto Ejecutivo 469 de 02 de diciembre de 2024.

<sup>43</sup> No se debe dejar de lado que los decretos de estado de excepción 250 de 30 de abril de 2024 y 275 de 22 de mayo de 2024, que fueron declarados inconstitucionales en los dictámenes 5-24-EE/24 de 9 de mayo de 2024 y 6-24-EE/24 de 13 de junio de 2024, estuvieron vigentes 9 y 20 días, respectivamente.

declaratoria de estado de excepción finalice serán 9 de 11 meses. Asimismo, debe considerarse que este Organismo ya le ha recordado al presidente, en múltiples ocasiones, que los problemas estructurales como el incremento de la criminalidad deben tratarse con medidas estructurales y que, para ello, no se debe abusar de los estados de excepción sino, por el contrario, acudir a medidas en el marco del régimen ordinario”.<sup>44</sup>

**103.** En esa misma línea, en el dictamen 12-24-EE/24, se determinó 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”.<sup>45</sup>

**104.** De lo anterior se desprende que, de manera reiterativa, este Organismo ha insistido en que el incremento de la criminalidad es un asunto estructural que debe enfrentarse mediante los canales ordinarios del sistema jurídico y que el estado de excepción no constituye un mecanismo a ser utilizado como una herramienta ordinaria y a largo plazo.

**105.** La Corte Constitucional ha identificado que la recurrencia de los estados de excepción pone en evidencia la carencia de políticas de Estado y planes de seguridad. Es por ello que en varios dictámenes anteriores ya ha resaltado que dicha falta impide fijar lineamientos claros para encarar las amenazas a la convivencia pacífica y proteger los derechos ciudadanos, lo que obstaculiza la adopción de estrategias integrales y efectivas ante el desbordamiento delictivo.<sup>46</sup> En el dictamen 6-23-EE/23, la Corte destacó que la eficacia del Estado para atender la inseguridad depende del fortalecimiento y de la articulación de las instituciones de seguridad e inteligencia, las cuales deben operar tanto en circunstancias ordinarias como excepcionales para prevenir quiebres constitucionales inducidos por la criminalidad organizada.<sup>47</sup>

**106.** En esa línea, es evidente que, tal como sucedió durante la pandemia del COVID-19, lo que empezó como una “crisis” —que requirió la adopción de varios estados de excepción— se volvió un problema a largo plazo y se convirtió en una “nueva normalidad” para el país, lo que provocó que esta requiera cambios estructurales y la adopción de medidas administrativas, legislativas y de política pública que permitan gestionarla mediante cauces ordinarios.<sup>48</sup> En este caso ocurre igual; la grave escalada

<sup>44</sup> CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 196.

<sup>45</sup> CCE, dictamen 12-24-EE/24, 19 de diciembre de 2024, párr. 50.

<sup>46</sup> CCE, dictamen 2-22-EE/22, 13 de mayo de 2022, párr. 59.

<sup>47</sup> CCE, dictamen 6-22-EE/22, 31 de agosto de 2022, párr. 143.

<sup>48</sup> CCE, dictamen 7-20-EE/20, 27 de diciembre de 2020, párr. 42. Señala: “[...] en su dictamen No. 5-20-EE/20, la Corte advirtió que “no admitirá una nueva declaratoria sobre los mismos hechos que han configurado calamidad pública en dos ocasiones previas con sus respectivas renovaciones” [...]. En

de violencia ha dejado de ser una “crisis” imprevisible que justifica la declaración de estados de excepción, para convertirse en una realidad permanente que se agrava con el tiempo y que requiere nuevos cauces para ser afrontada.

- 107.** De modo que, aun cuando esta Corte reconoce la existencia de hechos nuevos que evidencian una escalada de violencia y la conmoción que esta genera en la ciudadanía, también evidencia que el desbordamiento de los cauces ordinarios y la falta de herramientas del gobierno nacional para afrontarla responde a su propia inacción y al incumplimiento constante de los lineamientos y exhortos efectuados por esta Corte.
- 108.** Esta situación ha provocado que los estados de excepción pierdan su razón de ser y su efectividad, evidenciándose que la violencia persiste e incluso se agrava pese a la vigencia de estos. Tanto es así que, según datos estadísticos aportados por la Policía Nacional, enero de 2025 fue el mes más violento de la última década en Ecuador, registrándose 600 homicidios en tan solo 24 días, lo que representa un incremento del 41,51% respecto del mismo mes en 2024.<sup>49</sup> Además, en provincias como Guayas, la principal población afectada está integrada por niños, niñas y adolescentes, quienes representan el 48,8% de las víctimas de homicidios.<sup>50</sup> Esta situación resulta aún más alarmante al considerar que ocurre durante la vigencia de la actual declaratoria de estado de excepción y en las provincias que se encuentran bajo medidas extraordinarias.
- 109.** Estos datos demuestran que, aunque la Presidencia de la República argumenta la necesidad de contar con un régimen excepcional como mecanismo para controlar la actual criminalidad desbordada, esta herramienta no resuelve ni soluciona el problema. Al contrario, empieza a generar efectos perniciosos y perjudiciales para la ciudadanía y la democracia, tal como se alertó en el dictamen 6-22-EE/22, pues “[e]l estado de excepción no es una figura diseñada para enfrentar la delincuencia común y no puede emplearse de manera regular”;<sup>51</sup> “ordinarizar” el estado de excepción reduce su efectividad, aumenta el riesgo de deterioro institucional y vulnera la confianza ciudadana en la Presidencia, al evidenciarse que no constituye una solución real a los problemas estructurales que supuestamente busca afrontar.<sup>52</sup>

---

consecuencia, **la Corte no puede admitir una nueva declaratoria** con fundamento en los mismos hechos (énfasis agregado)”.

<sup>49</sup> Algunos medios de comunicación han reportado cifras superiores a esta. Ver por ejemplo, Diario la Hora que reporta 732 muertes violentas en este mes. <https://www.lahora.com.ec/pais/enero-violencia-ecuador-muertes/>

<sup>50</sup> Informa Ecuador, Enero de 2025 el mes más violento de la última década en Ecuador. <https://informaec.com/enero-de-2025-el-mes-mas-violento-de-la-ultima-decada-en-ecuador/#:~:text=Ecuador%20registra%20el%20enero%20m%C3%A1s,crecimiento%20alarmante%20de%20la%20violencia.>

<sup>51</sup> CCE, dictamen 6-22-EE/22, 31 de agosto de 22, párr. 152; y, dictamen 1-23-EE/23, 22 de marzo de 2022, párr. 51.

<sup>52</sup> CCE, dictamen 6-23-EE/23, 25 de agosto de 2023, párr. 50. En su parte pertinente señala: “[...] es inevitable observar que los medios empleados por el Ejecutivo, inclusive con las declaraciones de estados

**110.** El uso excesivo de los estados de excepción desnaturaliza la figura constitucional que, bajo un régimen democrático,<sup>53</sup> es incompatible con los principios constitucionales<sup>54</sup> y pone en grave riesgo el Estado constitucional y a la propia ciudadanía, especialmente a aquellas personas marginadas, que viven en la pobreza y/o que pertenecen a grupos tradicionalmente segregados, donde, bajo un “espejismo de normalidad”, ven sus derechos suspendidos y/o restringidos de forma permanente.<sup>55</sup> Todo lo cual, abre la puerta a abusos y arbitrariedades por parte del poder.

**111.** Después de un año prácticamente ininterrumpido de estado de excepción, esta Corte encuentra que sus beneficios son casi inexistentes ante la falta de resultados reales y las graves consecuencias que empiezan a evidenciarse. Según consta en el expediente constitucional de esta causa<sup>56</sup> y de otras seleccionadas por esta Corte,<sup>57</sup> en la actualidad existen varios reportes y denuncias de presuntas desapariciones forzadas y graves afectaciones a la integridad de las personas durante los estados de excepción.<sup>58</sup> Así,

---

de excepción, han sido insuficientes para detener el incremento de la delincuencia y la agudización de los hechos de violencia en el país. Esto ha conducido al escenario actual, en el que nuevamente recurre al estado de excepción como mecanismo para hacer frente a los hechos lamentables que son de conocimiento público y que devienen en una grave conmoción interna, esta vez en medio de un proceso electoral. Si bien, los hechos y el contexto justificarían la adopción de medidas excepcionales, se advierte que la forma recurrente de acudir a los poderes de excepción puede tornar en ordinaria una medida excepcional con lo cual mengua su contundencia y efectividad”.

<sup>53</sup> CCE, dictamen 6-21-EE/21, 03 de noviembre de 2021, párr. 93.

<sup>54</sup> CCE, dictamen 3-21-EE/21, 21 de julio de 2021, párr. 44. En su parte pertinente señala “[...] la figura excepcional del estado de excepción no está llamada a enmendar la omisión o falta de acción de las distintas entidades públicas en el desempeño de sus funciones, pues aquello devendría en la desnaturalización de esta figura. Bajo ese entendido, el estado de excepción no puede justificarse en la falta de diligencia de las entidades públicas en el cumplimiento de sus competencias dentro del régimen constitucional y legal ordinario”.

<sup>55</sup> CCE, dictamen 5-20-EE/20, 24 de agosto de 2020, párr. 9. En su parte pertinente señala: “[...] de ningún modo significa que el Estado pueda mantenerse en una situación de excepcionalidad permanente frente a sucesos estructurales y sostenidos indefinidamente en el tiempo, pues aquello desnaturalizaría la esencia y propósito constitucional de los estados de excepción, lo cual pondría en grave riesgo la vigencia del Estado constitucional”.

<sup>56</sup> Expediente constitucional, amicus curiae de 25 de enero de 2025, link: [https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcNBlDGE6J2VzY3JpdG8nLCB1dWlkOicxZDIkZTJkMS02YjY4LTQ5NTMtYWI3NS0wYzQ1NmQ5ODU1YjJQucGRmJ30=](https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J2VzY3JpdG8nLCB1dWlkOicxZDIkZTJkMS02YjY4LTQ5NTMtYWI3NS0wYzQ1NmQ5ODU1YjJQucGRmJ30=)

Amicus curiae de 01 de febrero de 2025, link: [https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcNBlDGE6J2VzY3JpdG8nLCB1dWlkOicyN2E0YzI5Ni0zYmVmLTQ2MzktYTMwMC00YjJgMDJjNmI1Y2MucGRmJ30=](https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J2VzY3JpdG8nLCB1dWlkOicyN2E0YzI5Ni0zYmVmLTQ2MzktYTMwMC00YjJgMDJjNmI1Y2MucGRmJ30=)

<sup>57</sup> La Corte Constitucional ha seleccionado varios casos en los que se ha denunciado presuntos excesos por parte de la fuerza pública en contextos carcelarios, en el marco de estado de excepción. Ver casos: 110-24-JH, 170-24-JH y 193-24-JH.

<sup>58</sup> Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Ecuador, CCPR/C/ECU/CO/7, noviembre de 2024. Sobre este punto, esta Corte toma nota de lo referido por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en sus observaciones finales a Ecuador, específicamente, en el párrafo 14, sobre los estados de excepción estableció que: “lamenta la falta de información sobre las medidas adoptadas para cumplir con los dictámenes de la Corte Constitucional que han observado la falta de justificación de hechos que desborden los mecanismos constitucionales ordinarios y justifiquen la declaratoria de estado de excepción por la causal de conflicto armado interno. Además, le preocupan al Comité los informes sobre las repercusiones negativas de los estados de excepción y la

por ejemplo, en diciembre de 2024 tuvo lugar el caso conocido como Las Malvinas, que es de público conocimiento y conmocionó a la sociedad ecuatoriana y a la comunidad internacional, llegando a ser condenado inclusive por la CIDH y el Comité de los Derechos del Niño de la ONU, al tratarse de la muerte de tres adolescentes y un niño. Aun cuando este y otros casos se encuentran bajo investigación por parte de la Fiscalía General del Estado y no corresponde analizarlos dentro del control constitucional del estado de excepción, esta Corte no puede pasar por alto que la presunta existencia de muertes a manos del Estado no debe considerarse como hechos aislados y, por tanto, estamos ante un punto de quiebre en relación al margen de deferencia que puede tener este Organismo en el control de constitucionalidad de las declaratorias de estados de excepción bajo la causal de grave conmoción interna provocada por el crimen organizado y en relación a los estándares que aplica. El hecho de que este tipo de sucesos hayan ocurrido durante la vigencia de un estado de excepción y con la presunta intervención de instituciones del Estado es un importante recordatorio de que ningún Estado democrático debe perpetuarse en un régimen excepcional, pues ningún beneficio que genere puede justificar la pérdida de vidas humanas y menos aún de niños, niñas y adolescentes.

**112.** Esta Corte, de modo constante, ha recordado a la Presidencia de la República que afrontar la criminalidad en aumento exige un compromiso continuo de las instituciones estatales, con el fin de reforzar y planificar correctamente medidas de seguridad ciudadana que conduzcan, en la mayor medida posible, a la prevención de ilícitos<sup>59</sup> en el marco de la normalidad.<sup>60</sup> Adicionalmente, en reiteradas ocasiones, como en los dictámenes 4-20-EE/20, 6-21-EE/21, 8-21-EE/21, 2-22-EE/22, 1-23-EE/23, 3-23-EE/23, 8-23-EE/23, 11-24-EE/24 y 12-24-EE/24, se ha exhortado al presidente de la República para que adopte soluciones estructurales ante la problemática de la inseguridad y de la crisis carcelaria.

**113.** Pese a ello, al revisar el decreto 493, se observa que, nuevamente, el presidente de la República sostiene que: i) el escalamiento de hechos delictivos amenaza la estabilidad institucional de entidades gubernamentales; ii) fenómenos delincuenciales desbordados y el incremento exponencial de índices de criminalidad justifican medidas extraordinarias; iii) la efectividad de operaciones tácticas de las fuerzas del orden depende de estas medidas excepcionales, ya que con acciones ordinarias no sería

---

militarización de la seguridad pública en los derechos y libertades fundamentales, particularmente de los Pueblos Indígenas, el pueblo afrodescendiente, el pueblo montubio y las personas migrantes”.

<sup>59</sup> CCE, dictamen 7-21-EE/21, 29 de noviembre de 2021, párr. 32.

<sup>60</sup> CCE, dictamen 7-21-EE/21, 29 de noviembre de 2021, párr. 33. En su parte pertinente señala “[...] la declaración de estados de excepción no configura un instrumento jurídico, político y social idóneo para superar la crisis carcelaria que atraviesa al país, toda vez que una medida de carácter extraordinario, limitado y temporal, no puede dar una solución definitiva a una problemática transversal, sistemática, con una variedad de actores involucrados, y con multiplicidad de causas sociales, económicas, políticas y jurídicas”.

posible desarticular a los grupos de delincuencia organizada; y iv) los operativos conjuntos entre la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, así como las acciones coordinadas para contrarrestar la violencia, aún superan la capacidad estatal de contención. Y aun cuando esta Corte reconoce que sus argumentos demuestran la grave situación del país, no puede dejar de evidenciar y reprochar que estas hacen parte del patrón previamente identificado: la dependencia al estado de excepción ante la inacción de las autoridades estatales y la consecuente ausencia de medidas estructurales efectivas y sostenibles para enfrentar la criminalidad.

- 114.** En este contexto, esta Magistratura constata que, si bien el Presidente presenta una justificación respecto de que los hechos no pueden ser superados por los cauces ordinarios, después de cuatro años de declaratorias de estado de excepción por la misma causa y un año prácticamente ininterrumpido de régimen constitucional extraordinario, no es admisible que, sin la implementación de medidas estructurales en el régimen jurídico ordinario, se siga sosteniendo, bajo los mismos argumentos, que el aumento de hechos de violencia e inseguridad desbordan la capacidad del Estado para gestionarlos mediante mecanismos ordinarios. Sostener aquello perpetúa un desconocimiento del carácter excepcional que debe revestir la figura del estado de excepción, distorsiona su naturaleza, afecta los derechos constitucionales de la ciudadanía y se convierte en un incentivo para que las autoridades estatales no adopten medidas estructurales y evadan su responsabilidad ante tan graves hechos.
- 115.** Por lo expuesto, aun cuando el presidente sostiene que los hechos constitutivos de la declaratoria de estado de excepción no pueden superarse en el régimen ordinario, aquello ocurre debido a que, después de todo este tiempo, no se han adoptado medidas estructurales para enfrentarlos y se ha ordinarizado el estado de excepción. Ante ello, esta Corte estima que ya no basta con dar por cumplido “formalmente” el requisito previsto en el artículo 121.3 de la LOGJCC y efectuar exhortos, pedidos y llamados de atención, como ha realizado en dictámenes previos.
- 116.** Ante una realidad que no es pasajera y que incide fuertemente en el ejercicio de los derechos fundamentales, corresponde a esta Corte dejar claro que la constatación del desbordamiento de las capacidades ordinarias del Estado para hacer frente a los hechos constitutivos de la declaratoria de estado de excepción no exime a las autoridades públicas de su deber de implementar todas aquellas medidas necesarias para superar tales hechos a través del régimen constitucional ordinario.
- 117.** Por consiguiente, para garantizar el respeto a la Constitución y la naturaleza extraordinaria del estado de excepción, es preciso establecer un mecanismo para catalizar el regreso al régimen constitucional ordinario. De modo que se generen e implementen acciones legislativas, de política pública y de gestión judicial para que el Ejecutivo pueda afrontar el problema estructural de violencia y crimen organizado, sin

la perpetuación de un régimen excepcional que ponga en riesgo al Estado democrático, los derechos constitucionales y la seguridad del Estado y la ciudadanía.

**118.** Para el efecto, luego de completar el control formal y material del Decreto 493, esta Corte establecerá el mecanismo para que se generen e implementen mecanismos para responder a la violencia y al crimen organizado a través del régimen ordinario, el cual constituirá, de ahora en más, una herramienta para la evaluación del cumplimiento del requisito del artículo 121.3 de la LOGJCC.

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

**119.** En cuanto a la verificación de los límites espaciales, esta Corte ha manifestado que focalizar un estado de excepción es posible y razonable cuando: **i)** se establece una clara delimitación geográfica, señalando específicamente la jurisdicción o jurisdicciones sobre las que rige la declaratoria y **ii)** se acompaña suficiente información objetiva que evidencie la real ocurrencia de hechos en las jurisdicciones definidas por la Presidencia de la República.<sup>61</sup>

**120.** Esta Corte, una vez revisado el decreto, encuentra que el presidente de la República justifica el cumplimiento del requisito en que:

[...] de los referidos informes de los órganos de seguridad del Estado, la situación de CANI y de grave conmoción interna se ha establecido la delimitación geográfica de las circunscripciones en las cuales se ha evidenciado mayor escala de violencia, determinándose las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro, Sucumbíos; el Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha, el cantón La Troncal de la provincia de Cañar y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay incluidos los centros de privación de libertad que integran el Sistema Nacional de Rehabilitación Social.

**121.** Así, sobre las siete provincias, el Distrito Metropolitano de Quito y el cantón Camilo Ponce Enríquez, esta Magistratura constata que el presidente justifica la necesidad de focalizar la declaratoria de estado de excepción por cuanto: **i)** se evidencian altas tasas de criminalidad en dichas jurisdicciones y **ii)** presencia de los grupos criminales en dichas circunscripciones, con participación mayoritaria de Los Choneros y Los Lobos.

**122.** Por otra parte, en relación con el cantón La Troncal, en la provincia de Cañar, ni el decreto ejecutivo ni los documentos anexos presentan cifras sobre hechos delictivos o eventos de extrema violencia. De hecho, tras la revisión de los documentos que

---

<sup>61</sup> CCE, dictamen 1-21-EE/21, 6 de abril de 2021, párr. 8; dictamen 4-20-EE/2020, 19 de agosto de 2020, párr. 42; dictamen 6-20-EE/20, 19 de octubre de 2020, párr. 31; y, dictamen 6-21-EE/21, 3 de noviembre de 2021, párr. 52.

conforman el expediente constitucional, apenas se advierte que la Presidencia de la República se limita a señalar que dicho cantón constituiría un punto estratégico en las rutas del tráfico interno de droga, armas, municiones y explosivos, y que su proximidad a zonas de extracción minera en cantones vecinos lo haría de interés para los grupos criminales. En consecuencia, según lo expresado por el presidente de la República, la inclusión de este cantón en el estado de excepción responde únicamente a un criterio de prevención.

**123.** En este sentido, esta Corte no puede considerar constitucional que un decreto de estado de excepción —cuyo carácter es, por definición, excepcional— incluya jurisdicciones basándose únicamente en una decisión preventiva. Por ello, este Organismo concluye que el decreto cumple con el requisito de limitación territorial, con la salvedad del cantón La Troncal, en la provincia de Cañar.

**124.** En cuanto a los límites temporales, el artículo 164 de la Constitución establece que un estado de excepción puede ser declarado por un plazo máximo de sesenta (60) días, con la posibilidad de una prórroga adicional de hasta treinta (30) días. Esta Corte ha insistido en que la duración de un estado de excepción debe ser estrictamente proporcional al tiempo necesario para activar mecanismos extraordinarios que atiendan la situación que lo motiva, sin que se convierta en una práctica sistemática que eluda su naturaleza excepcional.

**125.** Con respecto al presente decreto, el artículo 2 fija un plazo de sesenta (60) días para el estado de excepción, fundamentándolo en “la necesidad de contar con el tiempo adecuado para mitigar los hechos fácticos planteados, y coadyuvar el accionar de las Fuerzas Armadas para mantener la soberanía y la integridad del Estado, y la Policía Nacional en seguridad ciudadana, protección interna y orden público, encaminados a la seguridad integral del Estado”. Aunque el decreto no profundiza en la justificación de este plazo —como ha ocurrido en casos previos—, nominalmente sí cumple el límite previsto en la Constitución.

**126.** Por consiguiente, se concluye que el decreto bajo análisis respeta formalmente el plazo de sesenta (60) días fijado por la Constitución.

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

**127.** De acuerdo con el artículo 122 de la LOGJCC, a la Corte Constitucional le corresponde 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”.

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

**128.** Las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción fueron ordenadas por el presidente de la República en los artículos 3-6 del decreto ejecutivo 493. Por tanto, se cumple el requisito formal previsto en el artículo 122 numeral 1 de la LOGJCC.

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

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

1. Suspender el derecho a la inviolabilidad de domicilio.
2. Suspender el derecho a la inviolabilidad de correspondencia.
3. Emplear a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.
4. Suspender el derecho a la libertad de tránsito, desde las 22h00 hasta las 05h00 durante el periodo de vigencia del decreto, en 22 cantones y una parroquia específicamente.

**130.** En cuanto, a la competencia material, se verifica que las medidas ordenadas en el decreto ejecutivo 493 se encuentran previstas en el párrafo introductorio (suspensión de derechos) y en el numeral 6 (empleo de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional) del artículo 165 de la Constitución.

**131.** Respecto de la competencia espacial o territorial, en el decreto ejecutivo se dispone la aplicación de las medidas en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro, y Sucumbíos, en el Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha, en el cantón La Troncal de la provincia de Cañar y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay, incluidos los centros de privación de la libertad que integran el Sistema Nacional de Rehabilitación Social a nivel nacional ubicados en las provincias y cantones en los que rige la declaratoria. Esto, salvo la suspensión del derecho a la libertad de tránsito que se aplicará de forma focalizada en 22 cantones y una parroquia. De ahí que, esta Corte verifica que las medidas ordenadas en el decreto ejecutivo 493 guardan coherencia con el ámbito espacial establecido en el artículo 164 de la Constitución.

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

**133.** Por lo tanto, este Organismo Constitucional verifica el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 122 numeral 2 de la LOGJCC. Consecuentemente se advierte que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplen los requisitos formales establecidos en el artículo 122 de la LOGJCC.

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

**134.** 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.

**135.** Tal como señaló esta Corte Constitucional en el dictamen 11-24-EE/24, y en función de lo establecido previamente, al verificar: (i) el reiterativo uso de los estados de excepción por las mismas causales y por el mismo tipo de hechos; (ii) la naturaleza excepcional y temporal de la figura constitucional del estado de excepción; (iii) que la Corte ya le ha recordado al presidente de la República y otras autoridades estatales, en múltiples ocasiones, que la violencia criminal es un problema estructural que se debe combatir en el marco del régimen ordinario; y, (iv) que las medidas extraordinarias adoptadas durante el último año han traído consigo efectos graves para los derechos constitucionales de la ciudadanía, corresponde a este Organismo realizar un análisis riguroso respecto de la constitucionalidad y proporcionalidad de las medidas extraordinarias dictadas con fundamento en el actual decreto de estado de excepción, pues la inexistencia de mecanismos de tránsito efectivos hacia la normalidad constitucional compromete también la proporcionalidad de las medidas que se adoptan ante su perpetuación en el tiempo. De tal manera que el control de constitucionalidad debe adoptar un enfoque que garantice que las medidas extraordinarias ordenadas permitan la consecución de seguridad, pero sin menoscabar la vigencia plena de los derechos fundamentales.

### **6.1. Suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio**

**136.**El artículo 3 del decreto ejecutivo 493 suspende el derecho a la inviolabilidad de domicilio en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro, Sucumbíos, en el Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha, en el cantón La Troncal de la provincia de Cañar y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay, en los siguientes términos:

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

**137.**Como se puede observar, al igual que en el decreto ejecutivo 410, la medida prevé la realización de tres acciones diferentes: i) inspecciones, ii) allanamientos y iii) requisas, con la única diferencia que se aumenta la Provincia de Sucumbíos y al cantón La Troncal.

**138.**El artículo 66, numeral 22 de la Constitución prescribe el derecho a la inviolabilidad de domicilio, prohibiendo el ingreso, y las inspecciones o registros sin autorización de la persona u orden judicial, salvo delito flagrante en los casos y en la forma que establezca la ley. De ahí que, conforme al dictamen 1-24-EE/24,<sup>62</sup> la suspensión de este derecho sólo procede tras un análisis casuístico y sin causar daños a la propiedad ni a la integridad personal, garantizando la vida y las demás garantías de las personas.<sup>63</sup> Asimismo, según el dictamen 7-24-EE/24, no existe discrecionalidad ilimitada para realizar allanamientos, investigaciones o registros durante el estado de excepción, pues tales medidas deben ser idóneas, necesarias y proporcionales, sujetándose a la normativa aplicable<sup>64</sup> y, en lo pertinente, a los artículos 478 a 482 del Código Orgánico Integral Penal (“COIP”). En tal sentido, la figura del allanamiento será ejecutada por la Policía Nacional recibiendo el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas únicamente conforme al artículo 158 de la Constitución,<sup>65</sup> siempre bajo documentación exhaustiva y respeto estricto de la cadena de custodia.

**139.**Respecto de las inspecciones, el artículo 478 del COIP permite su realización a personas u objetos en tres situaciones: i) con el consentimiento de la persona, ii) mediante orden judicial, y iii) sin orden judicial por razones preventivas o investigativas, cuando exista una presunción razonada de que alguien oculta armas o

<sup>62</sup> CCE, dictamen 1-24-EE/24, 29 de febrero de 2024, párr. 170.

<sup>63</sup> CCE, dictamen 1-24-EE/24, 29 de febrero de 2024, párr. 170.

<sup>64</sup> CCE, dictamen, 7-24-EE/24, 01 de agosto de 2024, párrs. 132 a 134.

<sup>65</sup> CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 218.

evidencia relacionada con una infracción penal. Asimismo, el artículo 479 del COIP contempla inspecciones vehiculares sin orden judicial bajo circunstancias justificadas.

**140.** Como ya se pronunció la Corte en el dictamen 11-24-EE/24, ante exactamente la misma medida y bajo las mismas condiciones, al revisar las normas que regulan los registros o inspecciones, se evidencia que no tienen relación con la suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio, salvo cuando se realicen a personas que se encuentren dentro de un domicilio. Por lo tanto,

para esta Corte es claro que la fuerza pública tiene, en el marco del régimen ordinario, medidas suficientes para llevar a cabo las inspecciones que sean necesarias con el fin de combatir al crimen común y organizado, incluso sin orden judicial. En este sentido, no se requiere de un estado de excepción.

**141.** En ese sentido, este Organismo ha reiterado que la “toma física de los materiales, o instrumentos para el cometimiento de delitos” se encuentra prevista en el régimen ordinario, por lo que si la Policía Nacional, en el marco de sus operaciones, identifica “materiales” o “instrumentos” para el cometimiento de delitos, debe darles el tratamiento de posibles indicios o elementos de convicción (siguiendo la cadena de custodia) y actuar como lo prevé el COIP, sin que para ello se necesite un decreto de estado de excepción.<sup>66</sup> Por lo tanto, respecto de las inspecciones, la medida no cumple con el requisito material del artículo 123, numeral 1, de la LOGJCC y es inconstitucional.

**142.** Sobre las requisas y la incautación de materiales o instrumentos utilizados para cometer delitos, el artículo 480 del COIP ya permite la aprehensión de bienes vinculados a una investigación penal. Además, el artículo 482, numeral 3 -del referido cuerpo legal-establece que el fiscal, tras el allanamiento, debe reconocer en presencia de testigos los objetos concernientes a la infracción, mientras que el personal forense realiza el inventario, descripción y embalaje conforme a la cadena de custodia.

**143.** Como ha reiterado la Corte, las fuerzas del orden tienen facultades suficientes en el régimen ordinario para realizar requisas y asegurar los elementos de convicción. Por tanto, la medida excepcional que autoriza requisas sin orden judicial también es inconstitucional, al no cumplir con el requisito material del artículo 123, numeral 1, de la LOGJCC.

**144.** En cuanto a los allanamientos, el artículo 480 del COIP permite realizarlos con orden judicial para detener a una persona con orden de prisión o recabar bienes probatorios vinculados a un hecho investigado. Excepcionalmente, pueden efectuarse sin orden

---

<sup>66</sup> Véase CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párrs. 206 y 207.

judicial en casos de flagrancia, persecución, o situaciones de emergencia que involucren riesgos inmediatos.

145. De modo que, como ya ha sostenido esta Corte previamente, en el régimen ordinario vigente en la actualidad, se requiere la obtención de una orden judicial para allanamientos, lo cual toma tiempo y la realización de trámites judiciales que pueden dificultar la actuación inmediata de la Policía Nacional y generar filtraciones, aumentando con ello el riesgo de fuga o destrucción de pruebas por parte de los grupos criminales. Por tanto, permitir allanamientos sin orden judicial bajo el estado de excepción permite la acción de la Fuerza Pública para combatir al crimen organizado y proteger la seguridad de la población mediante intervenciones oportunas cuando al interior de un domicilio se encuentren indicios y/o pruebas de un delito u objetos ilícitos.
146. Ahora, en cuanto a la proporcionalidad y necesidad de esta medida, se evidencia que persigue un **objetivo constitucionalmente válido**, puesto que, como ya se dijo, pretende facilitar la acción de la Fuerza Pública para garantizar la seguridad y los derechos de la población. Además, la medida resulta **idónea**, ya que permite a la Fuerza Pública actuar con mayor celeridad, reduciendo el riesgo de que los grupos criminales sean advertidos.
147. La **razonabilidad** de la medida dependerá de su aplicación excepcional, debidamente motivada y documentada, en concordancia con la jurisprudencia de esta Corte. Además, debe priorizarse el procedimiento ordinario de allanamiento cuando sea posible y limitarse a los motivos que originaron el estado de excepción.<sup>67</sup> Además, dado que existen casos en los que la ley exige el consentimiento expreso para allanar, incluso en estados de excepción, conforme a los numerales 4 y 5 del artículo 482 del COIP, estas restricciones deben ser respetadas pues permanecen vigentes.
148. Considerando las limitaciones legales y jurisprudenciales, no se identifican medidas menos lesivas que permitan alcanzar el mismo objetivo con igual eficacia. Por tanto, se cumple el requisito de **necesidad**.
149. En cuanto a la **proporcionalidad**, como ya se mencionó en el dictamen 11-24-EE/24, los allanamientos sin orden judicial tienen un alto impacto en los derechos de la población y conllevan riesgos de abusos. No obstante, como se expone en el decreto 493, el contexto de violencia y criminalidad extrema que se vive, la medida contribuye a incrementar la productividad de la Fuerza Pública y permite solventar el impacto que sufren las personas víctimas de la violencia y criminalidad.

---

<sup>67</sup> CCE, dictamen 7-24-EE/24, 01 de agosto de 2024, párr. 133.

**150.** Sin embargo, resulta necesario reiterar que su aplicación debe ser absolutamente responsable, controlada y exclusivamente para combatir a los grupos de delincuencia organizada. Por lo que, se le recuerda al presidente de la República que, conforme al dictamen 1-24-EE/24, la suspensión de este derecho sólo procede tras un análisis casuístico y sin causar daños a la propiedad ni a la integridad personal, garantizando la vida y las demás garantías de las personas.<sup>68</sup> Asimismo, según el dictamen 7-24-EE/24, no existe discrecionalidad ilimitada para realizar allanamientos, investigaciones o registros durante el estado de excepción, pues tales medidas deben ser idóneas, necesarias y proporcionales, sujetándose a la normativa aplicable y, en lo pertinente, a los artículos 478 a 482 del COIP. En tal sentido, la figura del allanamiento será ejecutada por la Policía Nacional recibiendo el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas únicamente conforme al artículo 158 de la Constitución, siempre bajo documentación exhaustiva y respeto estricto de la cadena de custodia.

**151.** En conclusión, la medida prevista en el artículo 3 del decreto ejecutivo 493 es constitucional sólo respecto a los allanamientos realizados por la Policía Nacional, bajo estrictas condiciones ya referidas en párrafos previos, así como todo lo establecido en el dictamen 11-24-EE/24. Las Fuerzas Armadas podrán intervenir conforme al artículo 158 de la Constitución y su aplicación debe garantizar el respeto irrestricto a los derechos humanos.

## **6.2. Suspensión del derecho a la inviolabilidad de la correspondencia**

**152.** El artículo 4 del decreto ejecutivo 493 suspende el derecho a la inviolabilidad de correspondencia en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro, Sucumbíos, en el Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha, en el cantón La Troncal de la provincia de Cañar y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay, en los siguientes términos:

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

**153.** Una vez revisados dictámenes previos, en los cuales se ha analizado este tipo de medida, se encuentra que la Corte, independientemente de si declaró su constitucionalidad, ha impuesto como limitaciones a quienes se encargan de su aplicación que: i) no implica que se pueda acceder a información ajena al fin de la medida. Por lo tanto, la información que no corresponda a los hechos que motivan este

<sup>68</sup> CCE, dictamen 1-24-EE/24, 29 de febrero de 2024, párr. 170.

estado de excepción deben permanecer en reserva;<sup>69</sup> ii) no se puede afectar la comunicación de carácter íntimo o confidencial de las personas privadas de libertad;<sup>70</sup> y iii) en la medida de lo posible, antes de aplicar esta medida se buscará emplear primero la figura de la interceptación, de acuerdo con los requisitos y el procedimiento legal correspondiente, en concreto los artículos 475 y 476 del COIP, por cuanto esta medida debe ser excepcional.<sup>71</sup>

**154.** Los artículos 475 y 476 del COIP permiten la retención de correspondencia y la interceptación de comunicaciones o datos informáticos en el régimen ordinario, pero requieren autorización judicial. Dicho proceso toma tiempo y conlleva la participación de varias personas, lo cual podría dificultar la actuación inmediata de la Policía Nacional y aumentar el riesgo de filtración de información hacia los grupos criminales. El estado de excepción facilita estas operaciones sin necesidad de intervención judicial.

**155.** La Corte considera que esta medida, al igual que en dictámenes anteriores, persigue un **fin constitucionalmente válido**, pues busca facilitar la actuación de la Fuerza Pública contra el crimen organizado para proteger la seguridad de la población y garantizar derechos como la vida, la integridad personal y la propiedad.

**156.** La medida es **idónea**, ya que permite obtener información clave sobre la ubicación de miembros de grupos delictivos y la comisión de delitos, posibilitando acciones policiales ágiles y efectivas con menos riesgo de filtración. Esto contribuye tanto a la respuesta reactiva como preventiva frente al crimen organizado. No obstante, reitera que será **razonable** solo si se aplican los estándares y límites establecidos por la jurisprudencia y la ley. Como ya se señaló en el dictamen 11-24-EE/24, debe aplicarse “considerando las exigencias de cada situación en particular”, evitando su uso para obtener información ajena a los fines del estado de excepción. Además, cada caso requiere un informe motivado de inteligencia que justifique la necesidad de la intervención, y la medida debe ser aplicada de manera excepcional, privilegiando los mecanismos ordinarios siempre que sea posible.<sup>72</sup>

**157.** Así también, los artículos 475 y 476 del COIP establecen límites claros, como la prohibición de interceptar información protegida por el secreto profesional y religioso, la destrucción de información no útil, la confidencialidad de los datos recopilados y la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Como afirmó esta Corte en el dictamen 11-24-EE/24, “no existe motivo alguno para que estas limitaciones no sean observadas también en el marco de un estado de excepción”.

<sup>69</sup> CCE, dictamen 7-24-EE/24, 10 de agosto de 2024, párr. 136-143.

<sup>70</sup> CCE, dictamen 7-24-EE/24, 10 de agosto de 2024, párr. 136-143.

<sup>71</sup> CCE, dictamen 9-24-EE/24, 12 de septiembre de 2024, párr. 55.

<sup>72</sup> CCE, dictamen 7-24-EE/24, 01 de agosto de 2024, párr. 141.

158. A la luz de estas limitaciones, esta Corte no identifica medidas menos lesivas que permitan cumplir con el fin perseguido en el mismo grado de eficacia. Por tanto, se cumple con el requisito de **necesidad**.
159. Para evaluar la **proporcionalidad**, esta Corte advierte que la suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia puede afectar gravemente el derecho a la intimidad y genera riesgos de abuso por parte de las autoridades. Por ello, su aplicación debe ser estrictamente responsable y excepcional.
160. Sin embargo, la medida también puede beneficiar a las autoridades al permitirles obtener información de forma ágil y segura sobre la ubicación de criminales y la comisión de delitos. Asimismo, el ámbito temporal y territorial limitado de la medida, junto con la gravedad de la situación de violencia criminal que enfrenta el país, justifican su adopción. Esta Corte concluye que el impacto en los derechos no es desproporcionado frente al objetivo legítimo perseguido.
161. Finalmente, esta Corte advierte que el artículo 4 del decreto ejecutivo 493 menciona su aplicación frente a “grupos armados organizados”. Como ya se dijo en el dictamen 11-24-EE/24, dado que no se ha comprobado la existencia de un conflicto armado interno ni el cumplimiento del requisito de organización de tales grupos, el pronunciamiento favorable sobre la constitucionalidad de esta medida no debe interpretarse como una aceptación de dicha categorización. La medida se aplicará para combatir al crimen organizado, conforme se desprende de este dictamen.
162. En virtud de lo expuesto, esta Corte concluye que la medida excepcional prevista en el artículo 4 del decreto ejecutivo 493, con la precisión realizada en el párrafo anterior, cumple con los requisitos materiales previstos en el artículo 123 de la LOGJCC.

### **6.3. Sobre la movilización e intervención de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional**

#### ***Movilización de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en las provincias y cantones definidos***

163. El artículo 5 del decreto ejecutivo 493 dispone que:

**continúe** la movilización e intervención de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro, Sucumbíos; el Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha, el cantón La Troncal de la provincia de Cañar y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay, así como al interior de todos los centros de privación de libertad que integran el Sistema

Nacional de Rehabilitación Social ubicados en las provincias y cantones contemplados en esta declaratoria (énfasis añadido).

- 164.** Además, el artículo indica que no se afectarán las competencias previstas en el Decreto Ejecutivo 218 del 7 de abril de 2024 por la “persistencia del conflicto armado interno”.
- 165.** Como ya se ha hecho en dictámenes previos, se deben analizar tres componentes de la referida medida: (i) movilización de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas; (ii) intervención de las referidas entidades en las provincias y cantones contemplados en el decreto, así como al interior de todos los centros de privación de libertad del territorio focalizado; y, (iii) permanencia de las competencias previstas en el decreto ejecutivo 218. Finalmente, resulta necesario recordar que para el desarrollo del presente análisis no se tomará en cuenta lo relacionado con los CPL. Esto, en función de las consideraciones ya realizadas en el párrafo 14 *ut supra*.
- 166.** Previo a examinar los componentes referidos en el párrafo precedente, esta Corte observa que el artículo 5 del decreto ejecutivo, una vez, más empieza con la palabra “continúe”. En el Dictamen 11-24-EE/24 la Corte ya estableció que usar este tipo de verbos “denota que la supuesta medida extraordinaria ya se venía aplicando de forma previa a la declaratoria de estado de excepción”. Sin embargo, esto no es posible, pues no nos encontramos en el escenario de una renovación de un estado de excepción, sino en el examen de la constitucionalidad de uno nuevo; por lo que no es factible que una medida extraordinaria establecida en el decreto 493 “continúe” ejecutándose. En este sentido, se evidencia, una vez más, que se está ordinarizando el estado de excepción a tal punto que se lo adopta para que “continúen” ejecutándose las mismas medidas, que son copiadas de estados de excepción previos.
- 167.** En relación con la *movilización de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas*, esta Corte observa que el artículo 165 numeral 6 de la Constitución no prevé la posibilidad de “movilizar” a la Policía Nacional ni a las Fuerzas Armadas. Además, este Organismo Constitucional ha indicado que, conforme al artículo 36 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, la movilización no es una medida aplicable para miembros de la Policía Nacional ni de las Fuerzas Armadas. Esta medida sólo puede disponerse para ordenar a personas naturales o jurídicas civiles que presten servicios forzosos.<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> Ley de Seguridad Pública y del Estado Art. 36.- De la movilización.- Decretado el Estado de Excepción, el Presidente de la República podrá ordenar la Movilización Nacional, que se implementará a través de la Dirección Nacional de Movilización.

La Movilización Nacional, ya sea total o parcial, comprende el paso de las actividades ordinarias del Estado a las de crisis, conflicto o cualquier otra emergencia nacional, por factores humanos o naturales, e implicará la orden forzosa de prestar servicios individuales o colectivos, sean a nacionales y extranjeros, o personas naturales o jurídicas. La desmovilización será decretada por el Presidente o la Presidenta de la República, en cuanto se restablezcan las condiciones de seguridad que hubiesen sido afectadas.

- 168.** Para continuar con el examen de esta medida, es necesario observar que el artículo 123 numeral 1 de la LOGJCC exige “que las medidas ordinarias sean insuficientes” para enfrentar los hechos que dieron origen a la declaratoria de estado de excepción. Al respecto, es necesario determinar si existen medidas suficientes dentro del régimen ordinario para hacerlo.
- 169.** En cuanto al empleo de la Policía Nacional para combatir la delincuencia organizada, esta Corte considera que la medida no tiene efecto útil en un estado de excepción.<sup>74</sup> De acuerdo con el artículo 158 de la Constitución, “la protección interna y el mantenimiento del orden público son responsabilidad de la Policía Nacional”. Asimismo, el artículo 163 prescribe que la Policía Nacional debe “atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional”.
- 170.** Por otro lado, respecto al empleo de las Fuerzas Armadas para combatir la delincuencia organizada, esta Corte considera que aquello también es posible dentro del régimen ordinario si se sigue el procedimiento previsto en el artículo 158 de la Constitución, el cual permite su apoyo a la Policía Nacional en caso de delitos, entre otros, de terrorismo y delincuencia organizada. Además, como consta en la parte considerativa del decreto, el 9 de mayo de 2024 fueron publicados en el Primer Suplemento del Registro Oficial 554 los resultados del referéndum y consulta popular, donde el pueblo soberano aprobó una reforma parcial a la Constitución para permitir el apoyo complementario sin necesidad de declaratoria de estado de excepción; pero que por cuanto hasta la presente fecha no se cuenta con el marco normativo que debió ya ser expedido por la Asamblea Nacional, el presidente indica que “el procedimiento [reformado] contemplado en el artículo 158 no puede activarse”.
- 171.** Sin perjuicio de lo señalado en el párrafo anterior, esta Corte aclara que la reforma constitucional al artículo 158, aprobada mediante referéndum y consulta popular, confiere al presidente de la República la potestad de disponer el apoyo complementario y subsidiario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional sin necesidad de un estado de excepción. Si bien el anexo 1 de la pregunta correspondiente incluyó una disposición transitoria que establecía un plazo de doscientos días para que la Asamblea Nacional aprobara el marco normativo que desarrolle los parámetros, límites formales y materiales de dicho apoyo, esta disposición no condiciona la vigencia de la reforma constitucional.<sup>75</sup> En consecuencia, la falta de expedición de la normativa secundaria

---

<sup>74</sup> Este Organismo Constitucional ya ha establecido que es válido referirse a la “intervención” de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas como sinónimo de la palabra “empleo”, prevista como una medida extraordinaria posible en un estado de excepción, según el artículo 165 numeral 6 de la Constitución

<sup>75</sup> Al respecto, la Constitución de la República establece en el artículo 424, en su parte pertinente: “La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica”. Asimismo, en la parte pertinente del artículo 426 establece su

no impide que la Presidencia de la República active este mecanismo en estricto apego a las condiciones previstas en el artículo 158 de la Constitución.

- 172.** En todo caso, es importante recordar que el apoyo de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional es complementario y subsidiario, lo que implica que las Fuerzas Armadas no deben reemplazar ni desautorizar a la Policía Nacional. De acuerdo con el artículo 158 de la Constitución, la seguridad interna del Estado es responsabilidad de la Policía Nacional. No obstante, en situaciones concretas y excepcionales donde las capacidades de esta entidad se vean superadas, la intervención de las Fuerzas Armadas es viable para apoyar a la Policía Nacional, fortalecer la Fuerza Pública y conseguir un objetivo común. Esta intervención no puede realizarse de forma autónoma, sino que debe haber estricta coordinación con la Policía Nacional. Por tanto, esta es una atribución que puede ejercer el presidente de la República dentro del régimen ordinario para combatir la delincuencia organizada.
- 173.** Para el fin específico que motivó la declaratoria de estado de excepción en este caso (combatir el crimen organizado), es innecesario disponer la intervención de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas mediante un decreto de estado de excepción, ya que aquello puede y debe realizarse en el marco del régimen ordinario. En este contexto, queda claro que la medida no cumple con el requisito material previsto en el artículo 123 numeral 1 de la LOGJCC.
- 174.** Para terminar con este punto, la Corte reprocha también el proceder de la Asamblea Nacional del Ecuador, pues -por un lado- ha inobservado su deber de desarrollar el marco normativo que regule los parámetros, límites formales y materiales del apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional, en consonancia con el mandato popular expresado en el referéndum de 21 de abril de 2024. Por otro lado, porque ha ignorado todos los exhortos realizados por este Organismo para que, en ejercicio de sus funciones, cree el marco normativo necesario para enfrentar la grave situación de violencia y crimen organizado que atraviesa el país.
- 175.** Finalmente, respecto *al tercer componente de la medida*, esta Corte observa que en el decreto ejecutivo 493 —al igual que en el decreto 410, objeto de control mediante el dictamen 11-24-EE/24— el presidente de la República hace referencia a competencias de las Fuerzas Armadas previstas en el decreto ejecutivo 218. Estas competencias implican, principalmente, su intervención para combatir supuestos CANI, incluso empleando estándares del derecho internacional humanitario. Esta Corte, tal como lo

---

aplicación directa: “Todas las personas, autoridades e instituciones están sujetas a la Constitución. Las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente”.

estableció en el dictamen 11-24-EE/24, encuentra que tales competencias no se encuentran previstas en el artículo 165 de la Constitución como medidas aplicables en el marco de un decreto de estado de excepción, por lo que no es competencia de esta Corte avalar dicha intervención a través del presente dictamen. Esto no implica un pronunciamiento sobre la constitucionalidad o no del decreto ejecutivo 218, ya que no es competencia de la Corte pronunciarse sobre actos normativos ajenos al decreto de estado de excepción.

**176.** En suma, por las consideraciones expuestas, una vez más, se concluye que la medida prevista en el artículo 5 del decreto resulta inconstitucional.

#### **6.4. Suspensión del derecho a la libertad de tránsito**

**177.** El artículo 8 del decreto ejecutivo 493 prevé la “restricción” del derecho a la libertad de tránsito “todos los días, desde las 22h00, hasta las 05h00” en los siguientes cantones y parroquia:

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

178. De la revisión de la documentación anexada al decreto, esta Corte encuentra que la focalización de la medida cuenta con un sustento técnico. Al respecto, se tiene el informe emitido por la Policía Nacional de fecha 26 de diciembre de 2024, mediante el cual se advierte que en los cantones analizados:

[...] se destacan aumentos significativos en algunos de ellos, lo que podría indicar un incremento en la prevalencia del fenómeno en estas áreas. Durán, en la provincia de Guayas, es uno de los cantones con el mayor incremento, pasando de 445 casos en 2023 a 473 en 2024, lo que representa un aumento de 28 eventos (+6%). Otros casos notables es Babahoyo con un incremento de 67 eventos (+39%), Buena Fé con un incremento de 5 eventos (+6%), Lago Agrio con un incremento de 16 eventos (+24%), Vinces con un incremento de 16 eventos (+33%), Shushufindi con un incremento de 44 eventos (+220%), Puerto Francisco de Orellana, en Orellana con un incremento de 39 eventos (+177%), Camilo Ponce Enríquez con un incremento de 31 eventos (+111%), Valencia con un incremento de 15 eventos (+38%), La Joya de los Sachas con un incremento de 20 eventos (+80%) y la Parroquia Tenguel de la provincia del Guayas con un incremento de 7 eventos (+140%).

179. Para sustentar su informe, la Policía Nacional expone la cantidad considerable de homicidios intencionales, entre enero y diciembre de 2024, que tuvieron lugar en los cantones y parroquia específicos (1647 en total). Además, para justificar el horario de la medida, la Policía Nacional explica que, según los registros del ECU 911, en los cantones y parroquia específicos, la mayor cantidad de incidencias de escándalo en espacios públicos se presentan entre las 18h00 y las 03h59, las incidencias por libadores entre las 18h00 y las 02h59, y la mayor cantidad de homicidios intencionales entre las 16h00 y las 00h59.

180. Tal como se indicó en los párrafos precedentes, y pese a que esto ya fue advertido en el dictamen 11-24-EE/24, aunque el artículo 6 del decreto ejecutivo 493 utiliza el término "restricción", en realidad establece una suspensión, focalizada, del derecho a la libertad de tránsito.<sup>76</sup> En consecuencia, si se determina que la medida cumple con los requisitos materiales previstos en la LOGJCC, es indispensable que el término "restricción" sea entendido como "suspensión".

181. En cuanto al propósito de la medida, esta Corte entiende que su objetivo principal es facilitar la acción de la Fuerza Pública frente a los grupos del crimen organizado y, de este modo, proteger la seguridad de la población, así como derechos fundamentales como la vida, la integridad personal y la propiedad. Por tanto, la medida persigue un **fin constitucionalmente legítimo**.

---

<sup>76</sup> De acuerdo con la jurisprudencia de este Organismo: La suspensión de derechos se produce cuando se impide o priva temporalmente el ejercicio de un derecho; en la suspensión se imposibilita el ejercicio de derechos. La limitación de derechos, en cambio, reduce el ejercicio de un derecho, se establecen condiciones para su ejercicio, pero no se impide el ejercicio de derechos. La Constitución, en otros artículos, utiliza la palabra "restringir", que es una limitación severa al ejercicio de derechos [...] [L]as medidas que establecen el confinamiento y el toque de queda suspenden [la libertad] de tránsito [...]."

- 182.** Esta Corte observa que la suspensión del derecho a la libertad de tránsito durante las noches resulta conducente para facilitar las acciones de la Fuerza Pública y precautelar la seguridad y derechos constitucionales de la población. La reducción del tránsito nocturno permite a la Fuerza Pública identificar posibles focos delictivos con mayor facilidad y realizar sus operaciones sin exponer a la población al riesgo de quedar atrapada en fuego cruzado o situaciones similares. Adicionalmente, el confinamiento de la población en sus hogares disminuye su exposición a delitos perpetrados por organizaciones criminales. Por lo tanto, la medida cumple con el requisito de **idoneidad**.
- 183.** Asimismo, esta Corte considera que la medida es **razonable** en cuanto está focalizada en cantones y parroquias que, por sus características e historial delictivo, requieren este tipo de intervención. El horario nocturno se justifica por las incidencias reportadas al ECU 911, mientras que la aplicación exclusiva durante la noche permite minimizar la interferencia con las actividades cotidianas de la población. Además, la medida responde a una recomendación de la Policía Nacional basada en un informe técnico.
- 184.** Considerando estas particularidades, esta Corte no identifica medidas menos gravosas que, a la vez, logren el objetivo perseguido con igual grado de eficacia. Por tanto, la medida cumple con el requisito de **necesidad**.
- 185.** No cabe duda de que la suspensión temporal y focalizada del derecho a la libertad de tránsito tiene un impacto significativo, no solo sobre el propio derecho suspendido, sino también sobre otros derechos de la población afectada. Esta medida limita la realización de actividades comerciales, de transporte y recreativas durante la noche, lo que podría derivar en pérdidas económicas para negocios, reducción del turismo, despidos y afectaciones en la vida cotidiana y percepción de seguridad de la población. Además, si bien la suspensión es inicialmente temporal, su prolongación en el tiempo puede alterar su impacto en la proporcionalidad de la medida. No es lo mismo una restricción de 60 días que una que se mantiene por más de un año, pues en este último caso deja de ser meramente temporal y puede traducirse en una afectación más grave y permanente para los derechos y la dinámica social y económica de la población.
- 186.** Por otro lado, esta Corte reconoce la delicada situación de violencia que enfrenta el país -en especial las provincias y cantones determinados en el decreto-, atribuida en parte a la actividad de grupos del crimen organizado. Las cifras sobre homicidios intencionales, delitos contra la propiedad y extorsión reflejan una grave problemática que requiere medidas contundentes por parte de la Fuerza Pública. En este contexto, y considerando los beneficios que la medida pretende lograr para la seguridad y derechos de la población, esta Corte concluye que sus efectos no son desproporcionados en

relación con el fin legítimo que se persigue. Por lo tanto, la medida es **proporcional** en sentido estricto.

**187.** En virtud de lo anterior, esta Corte concluye que la medida prevista en el artículo 6 del decreto ejecutivo 493 cumple con los requisitos materiales establecidos en el artículo 123 de la LOGJCC y, por ende, es constitucional.

### **7. Mecanismo técnico para superar los problemas estructurales de violencia y crimen organizado, constitutivos de la declaratoria del estado de excepción a través del régimen constitucional ordinario**

**188.** Una vez que se ha analizado la totalidad del decreto 493 y se ha ratificado la existencia de un problema estructural y permanente que rebasa las herramientas previstas en el régimen ordinario, esta Corte estima necesario emitir un dictamen que, para garantizar el respeto por la figura constitucional del estado de excepción, de forma dialógica, dinámica y coordinada, canalice la creación de las medidas necesarias en el régimen constitucional ordinario para que el Ejecutivo pueda afrontarlo sin ordinarizar la figura del estado de excepción.

**189.** Para poder estructurar dicho mecanismo es preciso tener presente que la inminente desnaturalización del estado de excepción, por parte de la Presidencia de la República, ha provocado que, por un lado, no se apliquen las herramientas jurídicas ya existentes en el ordenamiento jurídico y, por otro lado, que no se creen otros mecanismos que son necesarios para afrontar el problema dentro del régimen constitucional ordinario.

**190.** En esa línea, en primer lugar, debemos evidenciar que el ordenamiento jurídico constitucional y legal sí le otorga a la Función Ejecutiva amplias facultades en materia de seguridad ciudadana y orden público.<sup>77</sup> Así, por ejemplo:

**190.1.** La Ley de Seguridad Pública y del Estado determina que el Ejecutivo es quien dirige el sistema de seguridad pública y del Estado en la implementación de: “políticas, planes, estrategias y acciones oportunas para garantizar la soberanía e integridad territorial, la seguridad de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, e instituciones, la convivencia ciudadana de una manera integral, multidimensional, permanente, la complementariedad entre lo público y lo privado, la iniciativa y aporte ciudadanos”,<sup>78</sup> que tiene como objetivo “coadyuvar al bienestar colectivo, al desarrollo integral, al ejercicio pleno de los derechos humanos [...] y garantías constitucionales”.<sup>79</sup>

<sup>77</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 147 numerales 3, 5, 6, 9, 16 y 17.

<sup>78</sup> Ley de Seguridad Pública y del Estado, Registro Oficial 35, 28 de septiembre de 2009, artículos 2 y 5.

<sup>79</sup> *Ibíd.*, artículo 3.

- 190.2.** El presidente de la República encabeza el COSEPE,<sup>80</sup> órgano que tiene a cargo las funciones de: asesorar y recomendar al presidente de la República sobre las políticas, planes y estrategias de Estado, y sobre sus procedimientos, en materia de seguridad pública; y, sobre la adopción de medidas de prevención e intervención en casos de acontecimientos graves o amenazas que afecten o puedan afectar la integridad de los habitantes y del Estado.<sup>81</sup>
- 190.3.** El Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (“COESCOP”) contempla que las instituciones reguladas por este tienen las funciones de prevenir, detectar, disuadir, investigar y controlar el delito, así como mantener el orden público ante otros sucesos adversos y amenazas a la seguridad de las personas.<sup>82</sup> En dicho cuerpo legal, se establece que el diseño institucional contempla organismos de: (1) prevención,<sup>83</sup> (2) investigación<sup>84</sup> e (3) inteligencia antidelincuencial.<sup>85</sup> A través de estos se busca prevenir el cometimiento de infracciones penales, entablar investigaciones operativas a efectos de reunir o asegurar los elementos de convicción y articular unidades policiales dedicadas a información específica sobre amenazas, riesgos y conflictos que puedan afectar la seguridad ciudadana.
- 190.4.** Bajo la dirección y coordinación del Ejecutivo en materia de seguridad se encuentra (i) el SNAI, encargado de controlar el Sistema Nacional de Rehabilitación Social, ii) la Policía Nacional; iii) las entidades del Sistema Especializado Integral de Investigación, Medicina Legal y Ciencias Forenses; iv) el Servicio de Protección Pública; y, iv) entidades complementarias de seguridad de la Función Ejecutiva: a) Cuerpo de Vigilancia Aduanera; b) Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Ecuador; y, c) Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria; v) Entidades complementarias de seguridad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos: a) Cuerpos de Control Municipales o Metropolitanos; b) Cuerpos de Agentes Civiles de Tránsito; y, c) Cuerpos de Bomberos.<sup>86</sup> Todas las cuales pueden y deben contribuir de forma articulada a la lucha contra el crimen organizado.
- 190.5.** El presidente de la República puede declarar “estados de emergencia” destinados a fortalecer el sistema de seguridad pública del Estado dentro del régimen constitucional ordinario, en función de lo determinado en la reforma

---

<sup>80</sup> *Ibíd.*, artículo 6.

<sup>81</sup> *Ibíd.*, artículo 7.

<sup>82</sup> COESCOP, Registro Oficial 19, 21 de junio de 2017, artículo 3.

<sup>83</sup> *Ibíd.*, artículo 67

<sup>84</sup> *Ibíd.*, artículo 68

<sup>85</sup> *Ibíd.*, artículo 69

<sup>86</sup> *Ibíd.*, artículo 2.

vigésima séptima efectuada por la Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, que incorpora a esta norma legal el título innumerado “Estado de emergencia del Sistema de Seguridad Pública y del Estado.”<sup>87</sup>

**191.** En consecuencia, es imperativo que el Ejecutivo cuente con todas estas potestades que le brinda el régimen ordinario para combatir los problemas estructurales de violencia y crimen organizado.

**192.** En segundo lugar, existen mecanismos y medidas de política pública, legislativas y de control que no se han implementado, pues no dependen solo del Ejecutivo, sino que requieren de la intervención de otros estamentos del Estado que tienen las potestades y competencias para contribuir en la lucha contra la violencia y la criminalidad organizada. Así, sin perjuicio de que existan otras instituciones responsables, se constata que:

---

<sup>87</sup> Ley de Seguridad Pública y del Estado, “Art. ... Declaratoria de estado de emergencia.- El Presidente de la República, mediante decreto, podrá declarar en estado de emergencia al Sistema de Seguridad Pública y del Estado. El estado de emergencia obliga a las entidades que integran el Sistema de Seguridad Pública y del Estado a determinar y ejecutar acciones estratégicas especiales de coordinación y cooperación interinstitucional y operativa para enfrentar la situación de amenaza, en respeto de sus competencias constitucionales y legales. Durante la vigencia de la declaratoria de emergencia, se podrá: 1. Definir y ejecutar planes, operaciones y operativos conjuntos entre las entidades que integran el Sistema de Seguridad Pública y del Estado; 2. Establecer acciones articuladas o conjuntas con otras entidades del gobierno central y descentralizado u otras funciones del Estado; 3. Delimitar acciones estratégicas y tácticas en un territorio determinado con la cooperación de los gobiernos autónomos descentralizados competentes; 4. Determinar prioridades de políticas públicas en los sectores que se requieran para enfrentar la emergencia; y, 5. Otras orientadas a enfrentar la situación que generó la declaratoria de emergencia y que no se encuentren prohibidas en esta Ley y en el ordenamiento jurídico. Art. ... Prohibiciones durante la vigencia del estado de emergencia.- Durante la vigencia del estado de emergencia no se podrá: 1. Limitar ni restringir derechos constitucionales. 2. Decretar la recaudación anticipada de tributos. 3. Utilizar los fondos públicos destinados a otros fines. 4. Trasladar la sede del gobierno a cualquier lugar del territorio nacional. 5. Disponer censura previa en la información de los medios de comunicación social con estricta relación a los motivos del estado de excepción y a la seguridad del Estado. 6. Establecer como zona de seguridad todo o parte del territorio nacional. 7. Disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y llamar a servicio activo a toda la reserva o a una parte de ella, así como al personal de otras instituciones. 8. Disponer el cierre o la habilitación de puertos, aeropuertos y pasos fronterizos. 9. Disponer la movilización y las requisiciones que sean necesarias, y decretar la desmovilización nacional, cuando se restablezca la normalidad. Art. ... Casos para la declaratoria de estado de emergencia.- El Presidente de la República podrá declarar al Sistema de Seguridad Pública y del Estado en estado de emergencia en los siguientes casos: 1. Cuando el ente rector del Sistema Nacional de Inteligencia lo sugiera, previa fundamentación en apreciaciones de inteligencia o contrainteligencia que lo justifiquen. Esta sugerencia se realizará directamente al Presidente de la República, únicamente cuando existan elementos serios que permitan prever amenazas de ataques contra sectores estratégicos o contra parte de la población. 2. En casos de desastres naturales o antrópicos que amenacen con poner en serio peligro la seguridad de los habitantes; o, 3. Ante la amenaza inminente o posibilidad real de un conflicto armado. Art. ... Cooperación y colaboración de los agentes. Durante el estado de emergencia todos los agentes ejecutores de la seguridad pública deberán cooperar y colaborar en el marco de sus funciones, sin que eso implique que se desnaturalice su función misional. Los entes rectores de la Defensa nacional y del orden público, protección interna y seguridad ciudadana asegurarán que las entidades de seguridad tengan protocolos y doctrina que guíe su accionar conjunto durante estas operaciones. El comando de las operaciones estará en la fuerza cuya misión corresponda a la naturaleza de la emergencia”.

- 192.1.** La Asamblea Nacional, en su calidad de órgano legislador y de fiscalización, tiene el deber de tramitar las leyes necesarias para garantizar la convivencia pacífica de la población, así como la potestad de ejercer un control político efectivo sobre los estados de excepción, conforme a lo previsto en la Constitución.<sup>88</sup> A pesar de los reiterados exhortos de esta Corte, no se evidencia que haya tramitado ni aprobado la regulación para hacer operativa la reforma del artículo 158 de la Constitución, ni que haya presentado o tramitado leyes para la lucha contra el crimen organizado, ni ninguna otra destinada a abordar de manera estructural este problema. Tampoco se evidencia que haya efectuado comparecencias, pedidos de información u otros mecanismos para llevar a cabo un control político de los reiterados estados de excepción entre 2020 y 2024.
- 192.2.** El Consejo de la Judicatura, ente de manejo y control administrativo de la función judicial, debe velar por garantizar el servicio de justicia y posibilitar que el sistema judicial contribuya a la lucha contra el crimen organizado, sin que ello implique participar en la definición de la política de seguridad. Pese a que, por ejemplo, la medida recurrente de limitación a la inviolabilidad de domicilio se justifica en las demoras, dificultades y filtraciones que produce la necesidad de obtener una orden judicial para efectuar allanamientos, no se evidencia que dicho organismo haya implementado medidas para contrarrestar aquello.
- 192.3.** La Defensoría del Pueblo, en su rol constitucional de garante de los derechos constitucionales de las personas,<sup>89</sup> tiene el deber de hacer el seguimiento y vigilancia de las medidas extraordinarias establecidas en un estado de excepción. Por ello, esta Corte, en los dictámenes 6-22-EE/22, 8-22-EE/22, 1-23-EE/23, 3-23-EE/23, 2-24-EE/24 y 7-24-EE/24, entre otros, le ha dispuesto la realización de un seguimiento riguroso de estas, con especial énfasis en la vigilancia del cumplimiento de los derechos y garantías consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de derechos humanos. Asimismo, le ha encomendado la elaboración de informes sobre posibles vulneraciones de derechos humanos y la activación de los mecanismos judiciales pertinentes cuando se presenten indicios de afectación a los derechos fundamentales. No

---

<sup>88</sup> Constitución de la República de Ecuador, artículo 166. En su parte pertinente determina “La Presidenta o Presidente de la República notificará la declaración del estado de excepción a la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional y a los organismos internacionales que corresponda dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la firma del decreto correspondiente. **Si las circunstancias lo justifican, la Asamblea Nacional podrá revocar el decreto en cualquier tiempo, sin perjuicio del pronunciamiento que sobre su constitucionalidad pueda realizar la Corte Constitucional**” (énfasis agregado).

<sup>89</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 215, en su parte pertinente señala: “La Defensoría del Pueblo tendrá como funciones **la protección y tutela de los derechos de los habitantes del Ecuador y la defensa** de los derechos de las ecuatorianas y ecuatorianos que estén fuera del país” (énfasis agregado).

obstante, pese a contar con una unidad interna de seguimiento para los estados de excepción, esta Corte no evidencia resultados.

**193.** Visto lo anterior, ante la falta de capacidad, voluntad política y coordinación de estas instituciones, esta Corte se ve en la necesidad de adoptar, como medida para evitar la desnaturalización del estado de excepción, la creación de un *“mecanismo técnico para superar los problemas estructurales de violencia y crimen organizado, constitutivos de la declaratoria del estado de excepción, a través del régimen constitucional ordinario”*.

**194.** Para el efecto, corresponde a esta Corte ordenar medidas, de diversa índole, que permitan la creación e implementación de herramientas para que el Ejecutivo afronte el problema estructural de violencia y crimen organizado desde el régimen constitucional ordinario. No obstante, debe quedar claro que, al ser la Corte Constitucional un órgano jurisdiccional que lleva a cabo el control constitucional de los actos normativos y administrativos con efectos generales, su rol dentro de este mecanismo solo puede ser de articulador y catalizador, no puede participar en la toma de decisiones ni avalar las resoluciones que se adopten o las herramientas que se creen a partir de la implementación de este mecanismo. En consecuencia, sin que esto mine el carácter obligatorio de su dictamen, el seguimiento y control que efectúe a la implementación de este mecanismo será para garantizar que se generen las condiciones para alcanzar su objetivo.

**195.** Así, sin perjuicio de otras medidas que puedan adoptarse a futuro, dispone lo siguiente:

***Evaluación de la situación actual:***

**196.** Con el fin de contar con información suficiente para evaluar el estado de la situación actual y conocer las actuaciones de cada institución de las distintas funciones del Estado, en el término improrrogable de veinte días, entregarán a esta Corte la siguiente información, relativa a los hechos ocurridos a partir de 2024:

**Función Ejecutiva:**

**Presidencia de la República**

**196.1. Protocolos de mando y control:** Remitir a la Corte Constitucional la descripción de los protocolos existentes para regular la intervención de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional en tareas de seguridad interna, relativo a los estados de excepción de 2024 y 2025. Este informe deberá incluir, entre otros aspectos, si se contemplan directrices claras para evitar excesos, cómo se coordina con la Fiscalía para la judicialización de presuntos delitos cometidos

por agentes estatales y qué lineamientos o restricciones se aplican en los operativos. Además, deberá informar cuál ha sido el estándar de uso de la fuerza aplicado en este y en anteriores estados de excepción, precisando si ha autorizado el uso de la fuerza letal (aplicable en conflictos armados no internacionales) y en qué circunstancias.

**196.2. Planes y políticas públicas de seguridad y de desarrollo social:** Remitir a la Corte Constitucional un informe sobre las estrategias de mediano y largo plazo diseñadas por el Ejecutivo para enfrentar la criminalidad y la violencia, desde sus raíces estructurales, detallando el estado de ejecución, metas, recursos presupuestarios asignados y mecanismos de evaluación.

**196.3. Proyectos de ley elaborados y presentados a la Asamblea Nacional:** en relación a la implementación de medidas legislativas que permitan afrontar la lucha contra el crimen organizado dentro de los cauces ordinarios y combatirlo desde sus raíces estructurales. Además, informar sobre los proyectos de ley elaborados y/o presentados a la Asamblea Nacional relacionados con la operativización de la reforma del artículo 158 y otros que permitan implementar medidas legislativas para enfrentar al crimen organizado, tanto desde el ámbito de seguridad como del ámbito social.

**196.4. Acciones frente a denuncias de violaciones de derechos humanos:** Información sobre los mecanismos dispuestos para investigar y sancionar los casos de desaparición forzada o cualquier otra vulneración cometida por miembros de las Fuerzas Armadas o la Policía Nacional, relativo a los estados de excepción decretados en 2024 y 2025. Asimismo, deberá informar qué acciones ha tomado en respuesta a denuncias de violaciones de derechos humanos en el contexto y ejecución de los estados de excepción invocados y el presunto CANI.

**196.5. Mecanismos de protección para las Fuerzas Armadas:** Información relativa a los mecanismos y protocolos con los que cuentan las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, para ejercer sus funciones constitucionales y legales de manera segura y eficiente.

#### **Policía Nacional y Fuerzas Armadas (bajo el mando del Presidente)**

**196.6. Procedimientos internos de investigación y sanción:** Remitir a la Corte Constitucional los protocolos que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional poseen para investigar denuncias de violaciones de derechos humanos, la conformación de tribunales de honor o cortes militares en caso de infracciones y el grado de colaboración con la justicia ordinaria.

**196.7. Informe para el fortalecimiento de capacidades y necesidades:** Remitir a la Corte Constitucional información que evidencie si las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional cuentan con medios y herramientas suficientes para garantizar la seguridad y protección de sus funcionarios en la lucha contra el crimen organizado. Este informe deberá incluir también el detalle de aquellas necesidades para garantizar su capacidad de respuesta de forma segura para los agentes del orden.

**196.8. Informes de actuaciones concretas:** Remitir a la Corte Constitucional, un informe relativo a los estados de excepción de 2024 y 2025, el detalle de las intervenciones internas frente a denuncias de desaparición forzada de personas o tratos crueles, inhumanos o degradantes y el estado procesal de cada caso (investigación interna, judicial o disciplinaria). Además, la Policía Nacional y a las Fuerzas Armadas deberán informar si, desde 2024, han aplicado los estándares de uso de la fuerza letal establecidos por el Derecho Internacional Humanitario en el marco de la actuación en dichos estados de excepción.

**196.9. Capacitación en derechos humanos y reglas de enfrentamiento:** Informe respecto de programas de formación que se hayan implementado sobre uso progresivo de la fuerza y derechos humanos, especificando qué nivel de capacitación han recibido tanto la Policía Nacional como las Fuerzas Armadas en el marco del DIDH y el DIH.

#### **Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos**

**196.10. Protección y asistencia:** Informe sobre las acciones tomadas en relación con la protección de derechos humanos en el contexto del estado de excepción y del supuesto CANI, así como sobre la asistencia brindada a grupos vulnerables.

#### **Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y Adolescentes Infractores**

**196.11. Condiciones carcelarias y medidas de seguridad:** Informe detallado sobre las condiciones en los centros de privación de libertad, las medidas adoptadas para garantizar la seguridad de las personas privadas de libertad y las acciones implementadas para enfrentar el incremento de la criminalidad en los centros penitenciarios bajo el estado de excepción. Además, deberá informar sobre estrategias estructurales para mejorar la gobernabilidad en el sistema penitenciario y reducir la violencia en las cárceles.

- 196.12. Planes de Tecnificación y Seguridad Tecnológica del Sistema Penitenciario:** Informe detallado sobre los planes de tecnificación del Sistema Penitenciario, con especial énfasis en las seguridades tecnológicas implementadas o proyectadas para mantener el control de los CPL. Dicho informe deberá incluir las estrategias y medidas adoptadas, así como las necesidades y obstáculos que enfrentan.

**Función Legislativa:**

- 196.13. Información legislativa:** Informe/inventario sobre el estado en que se encuentran las propuestas de ley, reformas o iniciativas legislativas planteadas o en trámite destinadas a fortalecer la respuesta institucional ante la inseguridad, así como aquellas para operativizar la reforma del artículo 158 de la Constitución –aprobada mediante consulta popular– para regular la intervención de las Fuerzas Armadas en el manejo del crimen organizado. Este informe deberá enfocarse en medidas estructurales, tales como el fortalecimiento y la reforma del SNAI, la regulación y el control de los organismos de inteligencia del Estado y otras acciones de largo plazo, evitando un enfoque exclusivamente militar centrado en la seguridad ciudadana y protección de los derechos humanos.
- 196.14. Control político y fiscalización:** Informe respecto de las comparencias o solicitudes de información que han exigido los legisladores a otras Funciones del Estado y autoridades públicas en relación a los estados de excepción dictados desde el 2024 y las actuaciones para luchar contra el crimen organizado.

**Función Judicial:**

**Consejo de la Judicatura:**

- 196.15. Control disciplinario:** Informe sobre procesos disciplinarios e implementación de controles y vigilancia de jueces, fiscales y demás funcionarios que atienden causas relacionadas con el crimen organizado, detallando su estado procesal y medidas adoptadas para evitar filtraciones o demoras injustificadas.
- 196.16. Garantía del servicio de justicia y contribución al combate contra el crimen organizado:** Informe respecto de las medidas implementadas para garantizar la continuidad y efectividad del servicio de justicia en el contexto de los estados de excepción.

- 196.17. Fortalecimiento de capacidades:** informe en el que describa las acciones adoptadas para fortalecer las capacidades del sistema judicial en la lucha contra el crimen organizado. Dicho informe deberá, incluir estrategias de coordinación interinstitucional, medidas de protección para operadores de justicia y acciones orientadas a brindar celeridad procesal y transparencia en casos de criminalidad organizada, sin que ello comprometa la independencia judicial. Incluyendo requerimientos de recursos o legislación necesarios.
- 196.18. Coordinación y buenas prácticas:** especificar si se han implementado protocolos de coordinación con la Fiscalía General del Estado, la Policía Nacional o la Defensoría del Pueblo, y qué resultados se han obtenido.

### **Función de Transparencia y Control Social:**

#### **Defensoría del Pueblo:**

- 196.19. Información sobre casos en trámite y medidas de acompañamiento y protección:** La Dirección Nacional del Mecanismo de Prevención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes deberá presentar un reporte detallado sobre los procesos en los que ha brindado asistencia legal a personas detenidas o procesadas en operativos relacionados con la crisis de seguridad. Dicho informe deberá incluir las acciones adoptadas en casos de posible vulneración de derechos humanos, tales como presuntos "falsos positivos", tortura, tratos crueles o desaparición forzada. Asimismo, la Dirección deberá sistematizar las denuncias de violaciones de derechos humanos reportadas durante el 2024 por organizaciones internacionales, ONGs y particulares, incluyendo aquellas que ya constan en los expedientes de los estados de excepción.<sup>90</sup>
- 196.20. Estrategias y protocolos de coordinación:** La Dirección Nacional del Mecanismo de Prevención Contra la Tortura deberá informar los mecanismos de comunicación que mantiene con otros organismos de control, así como con la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, especificando si existen mecanismos de alerta temprana o esquemas de coordinación ante denuncias de abusos.
- 196.21. Seguimiento y acciones específicas:** La Dirección Nacional del Mecanismo de Prevención Contra la Tortura remitirá un informe detallado sobre las violaciones de derechos humanos en el contexto de los estados de excepción

---

<sup>90</sup> Para este efecto, las direcciones provinciales deberán remitir la información correspondiente dentro de sus ámbitos de competencia.

y del presunto CANI, indicando en cuántos casos la Dirección Nacional ha tomado acción directa y de qué tipo. Este informe deberá desglosarse por tipo de vulneración (desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, tortura, tratos crueles y detenciones arbitrarias). Adicionalmente, las delegaciones provinciales, en el marco de sus competencias, deberán monitorear la situación de los sectores más vulnerables de la población, particularmente aquellos en situación de pobreza extrema y pertenecientes a grupos históricamente excluidos, y emitir recomendaciones dirigidas a las autoridades competentes en lo atinente a las garantías de los derechos constitucionales.

**196.22. Seguimiento integral de los estados de excepción:** La Dirección Nacional del Mecanismo de Prevención Contra la Tortura deberá elaborar un informe de seguimiento de las medidas adoptadas durante los estados de excepción de los últimos dos años, con especial énfasis en la vigilancia del cumplimiento de los derechos y garantías consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de derechos humanos. Dicho informe no se limitará a la documentación de casos específicos en los que la Dirección haya tomado acciones concretas, sino que deberá proporcionar una visión global sobre el impacto de las medidas excepcionales en la población, identificando patrones de vulneraciones y formulando recomendaciones estructurales a las autoridades competentes. Para ello, las delegaciones provinciales deberán remitir información periódica a la Dirección Nacional, permitiendo así consolidar un monitoreo exhaustivo de la situación a nivel nacional.

*Creación de una comisión interinstitucional de coordinación, planificación e implementación de medidas y herramientas para transitar al régimen constitucional ordinario*

**197.** A fin de viabilizar el proceso de tránsito hacia la utilización de los cauces jurídicos ordinarios, se conformará una **Comisión Interinstitucional**, que constituirá un espacio de convergencia de las entidades estatales, destinado a coordinar, articular, planificar, ejecutar y supervisar la creación e implementación de herramientas y medidas legislativas, de política pública y de política judicial para poder afrontar, dentro del régimen constitucional ordinario, el problema estructural de violencia y delincuencia organizada.

**197.1.** La Comisión Interinstitucional estará integrada, de manera permanente y obligatoria, por instituciones que esta Corte ya ha determinado, dentro de sus dictámenes, que juegan un rol en la lucha para combatir el problema estructural de violencia y crimen organizado y a quienes, incluso, ya ha exhortado a actuar. Así, deberán concurrir las máximas autoridades o un delegado/a, de las

siguientes instituciones:

- *Por la Función Ejecutiva:* Presidencia de la República, Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa, Ministerio de Inclusión Económica y Social, Ministerio de Economía y Finanzas, el SNAI, Fuerzas Armadas y Policía Nacional.
- *Por la Función Legislativa:* Un/a representante de cada bancada legislativa y un delegado/a de la Presidencia de la Asamblea Nacional.
- *Por la Función Judicial:* Consejo de la Judicatura y Fiscalía General del Estado.
- *Por la Función de Transparencia y Control Social:* Defensoría del Pueblo.
- Adicionalmente, la Corte Constitucional, de oficio o a petición de los miembros de la Comisión Interinstitucional, convocará, cuando resulte pertinente, a delegados de otras instituciones del Estado, y podrá prescindir de la presencia de algún/a delegado/a en caso de que su participación deje de ser necesaria.

**197.2.** La Comisión Interinstitucional sesionará en las instalaciones de la Corte Constitucional y la Secretaría Técnica Jurisdiccional, como delegado del Pleno del Organismo, actuará como facilitador.<sup>91</sup>

**197.3.** Las reuniones obligatorias se realizarán una vez cada dos meses, sin perjuicio de reuniones extraordinarias a las que este Organismo convoque y otras de coordinación interinstitucional que se puedan requerir entre los miembros de la Comisión Interinstitucional. Estas reuniones podrán ser públicas o reservadas según corresponda.

**197.4.** Durante las sesiones de la Comisión Interinstitucional cada institución convocada está obligada a asistir y presentar sus avances y propuestas, así como

---

<sup>91</sup> Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. Art. 101.- Actividades de seguimiento.- De conformidad con los artículos 21 y 165 de la LOGJCC, una vez activado el seguimiento, el Pleno deberá emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la decisión correspondiente. La o el secretario técnico jurisdiccional realizará todas las actividades necesarias para obtener la información que evidencie el cumplimiento de decisiones de la Corte Constitucional. Para este efecto, realizará el requerimiento de toda la información pertinente para la ejecución del caso a las partes procesales, terceros interesados, autoridades públicas y particulares relacionados con la ejecución, así como reuniones de seguimiento. Frente a la inobservancia de un pedido de información de la STJ, el Pleno empleará todos los medios adecuados y pertinentes para compeler su cumplimiento, en particular sus facultades coercitivas.

obstáculos y problemas de implementación. Además, durante la sesión discutirán los informes presentados, así como las medidas a ejecutar de forma coordinada, siempre con información de sustento.

**197.5.** En su primera sesión, que será convocada por la Corte Constitucional una vez cuente con la información de evaluación, la Comisión Interinstitucional deberá elaborar un cronograma de trabajo con actividades claras y concretas que implementará cada institución para alcanzar el objetivo de desarrollar e implementar herramientas para afrontar el problema estructural desde el régimen constitucional ordinario. Dentro de ese cronograma se deberá definir, como prioridad, la elaboración y aprobación de una ley para operativizar la reforma del artículo 158 de la Constitución.

*Seguimiento y evaluación de los esfuerzos de las autoridades para transitar al régimen constitucional ordinario y contar con herramientas para responder al problema estructural de la violencia y crimen organizado.*

**198.** Aun cuando nos encontramos en un control constitucional abstracto, dado que en este dictamen se ha ordenado implementar medidas concretas, para garantizar el cumplimiento de sus objetivos, esta Corte estima necesario aperturar, de oficio y de forma inmediata, la fase de seguimiento de sentencias y dictámenes constitucionales.

**199.** Además, al tratarse de un mecanismo a mediano plazo y que busca viabilizar el regreso al régimen constitucional ordinario para la lucha contra la violencia y el crimen organizado, las medidas ordenadas son flexibles y dinámicas, el Pleno del organismo podrá modular, eliminar o dictaminar nuevas medidas o mecanismos de seguimiento. Esto no implica que su implementación pueda extenderse indefinidamente o que constituya una justificación para la emisión de declaratorias de estado de excepción mientras esté vigente. Al contrario, dado que su objetivo es regresar a los cauces jurídicos ordinarios, este debe ejecutarse en el menor tiempo posible y las herramientas que se generen deben ser empleadas de forma inmediata para afrontar a la violencia y el crimen organizado desde el régimen ordinario.

**200.** Finalmente, esta Corte precisa dejar claro que, como quedó establecido previamente, el control formal y material de constitucionalidad de las declaratorias de estado de excepción, bajo las circunstancias actuales -donde se ha ordinario el uso de esta figura- debe ser riguroso, pero a su vez dinámico y contextualizado, considerando los riesgos para el efectivo ejercicio de los derechos fundamentales. Así, la declaratoria de constitucionalidad, a partir de la creación de un mecanismo para que se afronte la violencia y el crimen organizado desde el régimen constitucional ordinario, acarrea el establecimiento de nuevos estándares a la luz del artículo 121.3 de la LOGJCC. Siendo así, a futuro, si se emiten nuevos decretos de declaratoria de estado de excepción bajo

la causal de grave conmoción interna para combatir estos problemas estructurales, la Presidencia tendrá la obligación de justificar que ha implementado las medidas disponibles en el régimen ordinario y demostrar que aquellas que no están disponibles y son necesarias, no responden a su inacción o negligencia, sino que se encuentran en proceso “de ejecución”, en el marco del mecanismo ordenado por la Corte. Es a partir de ello que deberá justificar que, efectivamente, no existen mecanismos ordinarios para afrontar los hechos constitutivos de la declaratoria y que procede el uso del estado de excepción.

## 8. Decisión

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

1. **Declarar la constitucionalidad** del estado de excepción contenido en el decreto ejecutivo 493 de 2 de enero de 2025, únicamente por la causal de **grave conmoción interna**, en el marco del proceso de tránsito al régimen ordinario ordenado, y circunscrito al ámbito territorial de las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro, Sucumbíos; el Distrito Metropolitano de Quito, en la provincia de Pichincha, y el cantón Camilo Ponce Enríquez, en la provincia de Azuay, con el límite temporal de 60 días previsto en dicho decreto.
2. **Declarar** la inconstitucionalidad de la causal de conflicto armado interno invocada por el presidente de la República.
3. **Aclarar** que el estado de excepción y las medidas extraordinarias no aplican, a partir de la publicación de este dictamen en el Registro Oficial, en:
  - a) El interior de los centros de privación de libertad del **Sistema Nacional de Rehabilitación Social**, dado que su inclusión en el decreto carece de fundamentación, de conformidad con lo establecido en el párrafo 14, *ut supra*.
  - b) **El cantón La Troncal, provincia de Cañar**, en razón de que el decreto ejecutivo no ha presentado una justificación para su inclusión dentro de las jurisdicciones bajo estado de excepción.
4. **Establecer** el *mecanismo técnico para superar los problemas estructurales de violencia y crimen organizado, constitutivos de la declaratoria del estado de excepción a través del régimen constitucional ordinario*, de conformidad con lo dispuesto en la sección 7 del presente dictamen.

5. **Ordenar** a la Presidencia de la República, Asamblea Nacional, Consejo de la Judicatura, Defensoría del Pueblo, SNAI, Fuerzas Armadas, Policía Nacional, Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos que, en el término improrrogable de veinte días, entreguen a esta Corte la información solicitada entre los párrafos 196.1 y 196.22 de este dictamen.
6. **Ordenar** la conformación de la Comisión Interinstitucional de coordinación, planificación e implementación de medidas estructurales, al tenor de lo dispuesto entre los párrafos 197.1 y 197.5 de este dictamen.
7. **Disponer** la apertura de la fase de seguimiento del presente dictamen.
8. **Exhortar** a la Fiscalía General del Estado y demás autoridades competentes para que, con la debida diligencia, imparcialidad y celeridad, investiguen a profundidad y determinen responsabilidades y sancionen todas las denuncias relacionadas a actos contra la vida e integridad de las personas durante la vigencia de estados de excepción.
9. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, tres votos salvados de los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez, en sesión jurisdiccional ordinaria de viernes 21 de febrero de 2025.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**

**DICTAMEN 1-25-EE/25**

**VOTO SALVADO**

**Jueces constitucionales Teresa Nuques Martínez, Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet**

**1. Antecedentes**

1. Mediante oficio T. 459-SGJ-25-0003, recibido el 03 de enero de 2025, el presidente de la República, Daniel Noboa Azín, remitió a la Corte Constitucional copia del decreto ejecutivo 493 de fecha 2 de enero de 2025, a través del cual declaró estado de excepción en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro, Sucumbíos, el Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha, el cantón La Troncal de la provincia de Cañar, el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay y los centros de privación de la libertad que integran el Sistema de Rehabilitación Social a nivel nacional.
2. En virtud del sorteo de ley correspondiente, la sustanciación de la causa recayó, inicialmente, en la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien avocó conocimiento a través de auto de 08 de enero de 2025. El proyecto de dictamen fue puesto en conocimiento del Organismo para su deliberación en sesión plenaria del 23 de enero de 2025; no obstante, la causa fue resorteada, correspondiendo su conocimiento y sustanciación, finalmente, a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
3. Así, la Corte Constitucional, con decisión de mayoría, emitió el dictamen 1-25-EE/25 con el que resolvió, en términos generales, declarar la constitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción dispuesta por el presidente de la República mediante decreto ejecutivo 493 de 02 de enero de 2025, únicamente por la causal de grave conmoción interna, “en el marco del proceso de tránsito al régimen ordinario ordenado [...]”.
4. Con relación a la referida decisión, quienes suscriben el presente voto desarrollan las razones por la cuales salvaron su voto.

**2. Disidencia**

5. A fin de desarrollar las razones de la presente disidencia, se considera fundamental referirse: i) al desarrollo jurisprudencial con relación a la causal de conflicto armado

interno invocada, ii) criterios sobre el control material de constitucional de la causal de conflicto armado interno, iii) aspectos del razonamiento de mayoría en la causa *in examine*, y, iv) cuestiones particulares del mecanismo estructural establecido por la mayoría.

***Desarrollo jurisprudencial con relación a la causal de conflicto armado interno invocada por el presidente de la República***

6. En el dictamen 1-24-EE/24, se razonó sobre la concurrencia de los elementos necesarios para configurar la causal de grave conmoción interna;<sup>1</sup> Además, sobre la causal de *conflicto armado interno*, concluyó que el Ejecutivo había justificado, en abstracto, hechos que “se enmarcarían en el posible entendimiento de un conflicto armado interno”.<sup>2</sup> En consecuencia señaló que dicha causal invocada era constitucional.
7. Así, la jurisprudencia estableció, en el primer control de constitucionalidad sobre la causal de *conflicto armado interno*, que la existencia del mismo es una cuestión de hecho que no depende de declaraciones por parte de las autoridades públicas y mucho menos que las partes involucradas lo reconozcan.<sup>3</sup> En ese sentido, fue clara en indicar que la existencia de un conflicto armado interno “tampoco depende del control constitucional que realiza la Corte, pues a este Organismo no le corresponde efectuar un análisis exhaustivo para determinar la existencia o inexistencia de un conflicto armado interno, así como sus potenciales alcances y características”.<sup>4</sup>
8. Posteriormente, el 07 de marzo de 2024 el presidente de la República mediante decreto ejecutivo 193 decretó la renovación del estado de excepción en los mismos términos que la declaratoria inicial. En el control ejercido con dictamen 2-24-EE/24,<sup>5</sup> se declaró la constitucionalidad de la antedicha renovación. En esta ocasión, y en el contexto de una renovación, si bien este Organismo concluyó que el Ejecutivo había justificado los hechos necesarios para renovar por la causal de *grave conmoción interna*, determinó que sobre la causal de *conflicto armado interno*, no brindó información suficiente que

<sup>1</sup> CCE, dictamen 1-24-EE/24, 29 de febrero de 2024, párr. 73.

<sup>2</sup> *Ibid.*, párr. 92.

<sup>3</sup> *Ibid.*, párr. 83.

<sup>4</sup> CCE, dictamen 1-24-EE/24, 29 de febrero de 2024, párr. 84.

<sup>5</sup> El dictamen 2-24-EE/24, de ponencia de la jueza Daniela Salazar Marín, fue aprobado con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz (voto concurrente) y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 21 de marzo de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez.

justifique su existencia.<sup>6</sup>

9. Para el 30 de abril de 2024, el Ejecutivo expidió el decreto ejecutivo 250 declarando estado de excepción ante “la persistencia del conflicto armado interno”, focalizándolo en cinco provincias. Al respecto, el dictamen 5-24-EE/24 de 09 de mayo de 2024<sup>7</sup> declaró la inconstitucionalidad de la misma, por considerar que el presidente de la República no brindó información que evidencie la configuración de la causal de conflicto armado interno.<sup>8</sup>
10. El 27 de mayo de 2024, el presidente de la República decretó estado de excepción en siete provincias del Ecuador y en el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia del Azuay, con decreto ejecutivo 275. Para dicho efecto, invocó la causal de *conflicto armado interno*. En el correspondiente dictamen,<sup>9</sup> se declaró su inconstitucionalidad por considerar que los hechos señalados “[...] no configuran la causal [...] a la luz del derecho nacional e internacional, [...] pues la Presidencia de la República no acreditó la concurrencia de los dos elementos necesarios [...]”.<sup>10</sup>
11. Con decreto ejecutivo 318 de 02 de julio de 2024, se decretó estado de excepción en seis provincias del país y en el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia del Azuay, invocando en dicha ocasión las causales de grave conmoción interna y conflicto armado interno. Al respecto, la Corte Constitucional con dictamen 7-24-EE de 01 de agosto de 2024,<sup>11</sup> dictaminó la constitucionalidad de la causal de grave conmoción interna.
12. Finalmente, mediante decreto ejecutivo 410 de 3 de octubre de 2024, el presidente de la República declaró estado de excepción, focalizado en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena y El Oro, el Distrito Metropolitano de Quito de

<sup>6</sup> CCE, dictamen 2-24-EE/24, 21 de marzo de 2024, párr. 103.

<sup>7</sup> El dictamen 5-24-EE/24, de ponencia de la jueza Karla Andrade Quevedo, fue aprobado con siete votos a favor de los jueces constitucionales con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, dos votos salvados de las Juezas Constitucionales Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez.

<sup>8</sup> CCE, dictamen 5-24-EE/24, 09 de mayo de 2024, párr. 33.

<sup>9</sup> El dictamen 6-24-EE/24 de 13 de junio de 2024, de ponencia del juez Alí Lozada Prado, fue aprobado con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez.

<sup>10</sup> CCE, dictamen 6-24-EE/24, 13 de junio de 2024, párr. 33.

<sup>11</sup> El dictamen 7-24-EE/24, de ponencia del juez Richard Ortiz Ortiz, fue aprobado con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, dos votos salvados de las Juezas Constitucionales Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez.

la provincia de Pichincha y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia del Azuay. Para dicho efecto, el Ejecutivo acudió a las causales de i) grave conmoción interna y ii) conflicto armado interno.

13. En resumen, la jurisprudencia constitucional a través de votos de mayoría ha referido que la configuración de la causal de *conflicto armado interno* requiere verificar los requisitos de intensidad y organización desarrollados por esta Corte en los dictámenes 2-24-EE/24 y 11-24-EE/24.

***Criterios sobre el control material de constitucional de la causal de conflicto armado interno***

14. La decisión de mayoría dictamina la constitucionalidad del estado de excepción “únicamente por la causal de grave conmoción interna, en el marco del proceso de tránsito al régimen ordinario ordenado, y circunscrito al ámbito territorial de las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro, Sucumbíos; el Distrito Metropolitano de Quito, en la provincia de Pichincha, y el cantón Camilo Ponce Enríquez, en la provincia de Azuay [...]”. También, declaró la inconstitucionalidad de la causal de *conflicto armado interno*; dispuso que el estado de excepción y las medidas extraordinarias no aplican para el interior de los centros de privación de libertad (“CPL”) del Sistema Nacional de Rehabilitación Social ni para el cantón La Troncal de la provincia de Cañar. En añadidura estableció un mecanismo técnico para superar los problemas estructurales de violencia y crimen organizado, constitutivos de la declaratoria del estado de excepción a través del régimen constitucional ordinario.
15. Respecto de la decisión adoptada por la mayoría, quienes suscriben concuerdan con el control formal y material de la causal de grave conmoción interna y la exclusión, en el ámbito territorial, del cantón La Troncal de la provincia de Cañar. Sin embargo, disienten, en lo principal, **i)** del razonamiento empleado por la mayoría para excluir a los CPL de la declaratoria (*ver* párrafos 56-63 *infra*), y **ii)** del control material de la causal de conflicto armado interno. En líneas siguientes, el presente voto desarrollará las razones disidentes del punto **ii)**.
16. El presente voto considera que la declaratoria de estado de excepción por la causal de *conflicto armado interno* merecía una conclusión favorable de constitucionalidad, incluso bajo los parámetros definidos por la jurisprudencia constitucional reciente, adoptados en decisiones de mayoría; ello, dejando a salvo las posturas manifestadas en votos salvados previos y suscritos por los ponentes del presente.

17. En ese sentido, para quienes suscriben y conforme a la jurisprudencia de este Organismo, la existencia de un conflicto armado interno es una cuestión de hecho, de alta complejidad y que no pende de declaraciones, ni que las partes involucradas lo reconozcan,<sup>12</sup> lo que incluye a los decretos de estado de excepción que emita el presidente de la República e incluso los dictámenes de constitucionalidad, favorables o no, emitidos por esta Corte.<sup>13</sup>
18. La jurisprudencia constitucional también ha señalado que, pese a los votos salvados expresados en ocasiones previas, la causal de *conflicto armado interno* tiene que ver con lo que la doctrina y la jurisprudencia internacional ha considerado como *conflicto armado no internacional* (CANI),<sup>14</sup> el mismo que se configura cuando “existe violencia armada prolongada entre autoridades gubernamentales y grupos armados organizados o entre esos grupos en el territorio de un Estado”.<sup>15</sup> De ahí que, para el presente voto, la Corte debió considerar, en lo principal, los acontecimientos más recientes que motivan la declaratoria de estado de excepción así como hechos posteriores ocurridos en el transcurso de vigencia de la declaratoria, sin perjuicio de hechos previos como contexto de la situación que atraviesa el Ecuador y que, integralmente, pueden evidenciar, un *conflicto armado interno*.
19. Conforme a los más recientes pronunciamientos de esta Magistratura, la calificación de la causal de conflicto armado interno, implica la concurrencia de dos requisitos: **i)** Organización del o de los grupos armados e **ii)** intensidad de las hostilidades.<sup>16</sup>

*Nivel de organización de los grupos armados*

20. Durante controles de constitucionalidad de la causal *in examine* previos, esta Corte ha señalado que es posible recurrir a indicios propuestos por tribunales internacionales. Al respecto, quienes suscriben consideran fundamental recordar dos cuestiones: *primero*, que dichos indicios no pueden tratarse como taxativos, dejando cabida a la existencia de otros indicios relevantes y útiles para la calificación de esta causal; *segundo*, que el estudio de estos indicios no obedece a un *checklist* donde no debe esperarse que concurren todos ellos.<sup>17</sup>
21. Así, en ocasiones anteriores, esta Magistratura ha enumerado los siguientes indicios

<sup>12</sup> CCE, dictamen 1-24-EE/24, 29 de febrero de 2024, párr. 73.

<sup>13</sup> CCE, dictamen 2-24-EE/22, 21 de marzo de 2024, párr. 104.

<sup>14</sup> CCE, dictamen 2-24-EE/24, 21 de marzo de 2024, párr. 51.

<sup>15</sup> Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, *The Prosecutor v. Duško Tadić a/k/a “DULE”*, IT-94-1-A, *Decision on the Defence Motion por Interlocutory Appeal on Jurisdiction*, 2 de octubre de 1995, párr. 70. Ver, Dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 55.

<sup>16</sup> CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 54.

<sup>17</sup> CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 56.

—no taxativos ni concurrentes— que pueden resultar útiles para el análisis de la Corte: i) existencia de una estructura de mando, ii) capacidad de llevar a cabo operaciones militares organizadas, iii) capacidad logística, iv) capacidad de relacionarse con la implementación de las obligaciones del derecho internacional humanitario, v) establecimiento de cuarteles generales; vi) uso de uniformes, vii) distribución de roles y responsabilidades, viii) modos de comunicación utilizados, ix) entrenamiento militar a los miembros del grupo, x) capacidad de entablar negociaciones con terceros, xi) exigencia de permisos para cruzar puestos de control, xii) capacidad para operar dentro de zonas designadas; xiii) control del territorio; xiv) capacidad de adquirir, transportar y distribuir armas, xv) capacidad de reclutar nuevos miembros; xvi) nivel de coordinación de acciones; xvii) existencia de normas internas, xviii) existencia de procesos disciplinarios, etc.<sup>18</sup> Al respecto, vale precisar que según la misma jurisprudencia constitucional, i) no existe un requisito subjetivo —relativo a la finalidad que persiguen los grupos del crimen organizado— para la calificación de un CANI, de modo tal que “es posible que grupos del crimen organizado, sin motivaciones políticas, sean partes de un conflicto armado [...]”.<sup>19</sup>

**22.** Así sobre la *organización del o de los grupos armados* y particularmente en relación con los indicios referidos con anterioridad, el presente voto toma nota de la siguiente información relevante provista por el Ejecutivo:

**22.1.** El Ministerio del Interior ha conceptualizado y diferenciado entre “grupos de delincuencia común (GDC), grupos de delincuencia organizada (GDO), grupos de delincuencia transnacional (GDOT) y por último los grupos armados organizados (GAO)”.<sup>20</sup>

**22.2.** Sobre la organización de los grupos armados es relevante “[...] lo recogido por reportajes investigativos de medios de comunicación independientes, que evidencia la formación estructural de estos grupos a lo largo del tiempo, y modus operandi de sus bases en los centros de rehabilitación social [...]”.<sup>21</sup> Ejemplo de ello es el informe “El Sistema Penitenciario en Ecuador— HISTORIA Y RETOS DE UN EPICENTRO DEL CRIMEN” de la organización InSight Crime que, a criterio de los suscritos, describe la organización de los grupos tanto en el interior de las cárceles como en el exterior de estas.

**22.3.** Sobre el interior de los CPL, el Ejecutivo argumentó, apoyándose en el informe

<sup>18</sup> CCE, dictamen 2-24-EE/24, 21 de marzo de 2024, párr. 68; dictamen 6-24-EE/24, 13 de junio de 2024, párr. 25.

<sup>19</sup> CCE, dictamen 11-24-EE/22, 14 de noviembre de 2024, párr. 83.

<sup>20</sup> Decreto Ejecutivo 493, 02 de enero de 2025, pág. 34.

<sup>21</sup> Decreto Ejecutivo 493, 02 de enero de 2025, pág. 34.

referido de InSight Crime que [...] en algunos grupos el poder se concentra en manos de un solo líder, como Fito en **Los Choneros**, [...] en otros hay más bien una cohorte de líderes máximos, como **Los Lobos**, que son liderados por Wilmer Geovanny Chavarría Barreiro, alias “Pipo” en conjunto con figuras de alto rango.” Además, precisó que “debajo de los máximos dirigentes se encuentran los altos mandos que coordinan la parte operativa de la red.” Además, relató que “El 80% de los jefes de zona y el 80% de los puntos de droga, de la distribución, del crimen organizado [están en prisión], la mayoría de las órdenes vienen de adentro” [...]. Describió, además que en los niveles más bajos están los llamados “miembros comunes (sic) del grupo, que realizan las tareas básicas. Las redes mafiosas también incluyen especialistas. [las líneas, los llaveros, los caleteros, los “come-muertos”].<sup>22</sup>

**22.4.** Respecto del exterior de los centros penitenciarios, el presidente de la República, apoyándose en el Informe de InSight Crime, indicó que “las operaciones de las mafias pueden dividirse a grandes rasgos entre bandas y nodos especializados dedicados a las operaciones logísticas de las grandes economías criminales, sobre todo el narcotráfico y el tráfico de armas. [...]”. En cuanto a la estructura detalló que debajo de “los jefes de zona” están los “jefes de barrio”, que son responsables de ejecutar las órdenes de los jefes de nivel superior y de dirigir las operaciones criminales en su territorio. [...] Cada jefe de barrio dirige una red de bandas conocidas como “combos”, que actúan como mano de obra de la mafia.<sup>23</sup>

**22.5.** Más en profundidad, información brindada por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas determina que el Estado ecuatoriano hace frente a dos grupos armados organizados, un grupo de delincuencia organizada transnacional y siete grupos delincuenciales organizados.<sup>24</sup> También señala que los denominados grupos armados organizados han provocado aumentos en el índice de criminalidad, principalmente en las provincias de perfil costanero, consideradas como zonas estratégicas; aquello también ha provocado pugna y enfrentamiento entre integrantes de los diferentes GAO con el objetivo de asegurar estas áreas y promover su economía ilegal.<sup>25</sup>

**22.6.** A través del referido informe, el Ejecutivo señala que son seis las provincias con mayor conflictividad; siendo que los GAO (Los Choneros y Los Lobos) cuentan con la capacidad para generar caos y zozobra. Amerita especial atención el hecho

<sup>22</sup> Decreto Ejecutivo 493, 02 de enero de 2025, págs. 35 y 36.

<sup>23</sup> Decreto Ejecutivo 493, 02 de enero de 2025, págs. 36.

<sup>24</sup> El detalle con relación al cantón identificado se desprende del Informe CCFFAA-J-3-PM-2024-231-INF, que consta a fojas 87 del expediente.

<sup>25</sup> Ibidem.

de que, conforme al antedicho informe, en un cantón de la provincia de Guayas, los grupos presentan disputas no solo para el control territorial del microtráfico sino también por la administración de funciones públicas tales como el servicio público de agua, legalización de tierras, competencias de tránsito, lo que daría luces sobre el control de estas organizaciones sobre las instituciones públicas.<sup>26</sup>

**22.7.** Por otro lado, el presidente de la República se refiere a lo que considera los enfrentamientos más relevantes durante el último trimestre del año 2024 y para el efecto detalla al menos once hechos, entre registros de ataques armados a ciudadanos con resultados mortales, decomisos, planificación de ataques en contra del Bloque de Seguridad, instalaciones militares y policiales.<sup>27</sup>

**22.8.** En añadidura, el Ejecutivo se refirió también al tipo de armamento empleado por los GAO indicando que “son diversos y de acuerdo al poder económico, se observa un incremento significativo de armas de fabricación industrial, principalmente pistolas y fusiles automáticos [...]”.<sup>28</sup> De acuerdo con el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas el armamento encontrado en poder de los GAO da muestra de su capacidad para atentar contra infraestructura estatal.<sup>29</sup>

**22.9.** Por otro lado, el presente voto destaca también que conforme a información provista por la Policía Nacional, los GAO recibirían apoyo económico, logístico y armamentista de grupos de delincuencia organizada transnacional; sin perjuicio de las capacidades con las que cuentan para reclutar, adoctrinar y entrenar a sus miembros. Añade también que para identificar a los miembros se cuenta con murales, tatuajes y ademanes que caracterizan a sus elementos.<sup>30</sup> Sobre este último punto, la información brindada identifica “tatuajes insignia”, representaciones gráficas de identidad y unidad como grupo, simbología y formas de identificación.

**22.10.** En cuanto al ámbito carcelario, la Policía Nacional se refiere a la presencia de

---

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> Pese a ocurrir durante el período de vigencia del Estado de Excepción, el presente voto toma nota de lo preocupante y alarmante que resultan noticias como el asesinato del TCRNL de la Fuerza Aérea Ecuatoriana, Porfirio Cedeño Cedeño<sup>+</sup>, quien además se desempeñaba como comandante del Grupo de Operaciones Especiales de la FAE, ocurrido el 14 de febrero de 2025 en los alrededores del CPL denominado Penitenciaría del Litoral, a manos de presuntos sicarios. Para quienes suscriben el presente voto, hechos como el referido hacen plausible la idea de la capacidad organizativa de grupos delictivos para atentar contra objetivos estatales y militares.  
[https://x.com/presidencia\\_ec/status/1890447186070024571?s=46&t=BBU6hbm8VBPafhI6d-3iqQ](https://x.com/presidencia_ec/status/1890447186070024571?s=46&t=BBU6hbm8VBPafhI6d-3iqQ)

<sup>28</sup> Informe CCFFAA-J-3-PM-2024-231-INF, que consta a foja 87 del expediente.

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup> El informe PN-DAI-EII-2024-548-INF de 26 de diciembre de 2024 consta a foja 146 del expediente.

los GAO en los 35 centros de privación de libertad del país en 21 provincias de país.

**22.11.** Adicionalmente, el Ejecutivo aborda también información sobre el mecanismo de reclutamiento y uso de niños, niñas y adolescentes con miras al cometimiento de actividades delictivas; detallando incluso el listado de veinte conductas delictivas como mayor participación de estos menores de edad.

**22.12.** Resulta fundamental considerar la información remitida por el presidente a través del CIES.<sup>31</sup> Se precisa información sobre el umbral de organización con relación a los diferentes actores del CANI. Respecto del GAO Los Choneros, el informe **i)** realiza un recuento histórico sobre la vinculación del grupo a actividades delictivas; **ii)** especifica su operación desde el interior de los centros carcelarios; **iii)** detalla su nivel de cooperación con otras organizaciones internacionales; **iv)** especifica el tipo de estructura, tanto al interior como al exterior de los CPL.<sup>32</sup> En detalle aporta información sobre:

- a) *Estructura de mando.* Identifica la tipología específica de estructura de este grupo. Detalla un total de seis características entre liderazgo, jerarquía, disciplina, identificación, identidad, empleo de violencia. Aporta una representación gráfica de los principales “cabecillas” identificando las primeras líneas de mando.<sup>33</sup>
- b) *Número aproximado de integrantes.* Aporta una cifra de personas con afinidad al GAO que forman parte de la población carcelaria del país y una cifra mayor de miembros si se considera a aquellas que se encuentran fuera de las cárceles y con injerencia en varios territorios.<sup>34</sup>
- c) *Fuentes de financiamiento.* Detalla un total de seis conductas delictivas que sirven como principales fuentes de financiamiento.
- d) *Injerencia del GAO.* Identifica los principales territorios con injerencia de este grupo, siendo un total de once provincias.<sup>35</sup>
- e) *Injerencia en los centros carcelarios.* Se refiere a un total de doce centros carcelarios donde existe injerencia del GAO.

<sup>31</sup> El referido informe ha sido calificado como secreto, razón por la cual el presente voto hará referencia a su contenido de manera amplia y general.

<sup>32</sup> La tipología de amenaza identificada por el CIES consta en el informe CIES-STIE-2024-2512, pág. 11.

<sup>33</sup> La identificación de los “cabecillas” consta en la página 12 del informe CIES-STIE-2024-2512.

<sup>34</sup> De conformidad con el Informe CIES-STIE-2024-2512, el número de miembros del GAO que forman parte del sistema penitenciario nacional se ubica en un número de cuatro cifras. La totalidad de miembros entre PPL y personas con injerencia en los territorios asciende a un número de cinco cifras. Los datos exactos constan en la página 12 del informe.

<sup>35</sup> El detalle de las provincias, los centros carcelarios específicos e incluso los nombres de los grupos armados con los cuales existen pugnas territoriales constan en la página 13 del informe.

**22.13.** Respecto del GAO Los Lobos, el informe del CIES relata **i)** aspectos sobre su origen como organización criminal, consolidación y principales actividades delictivas, **ii)** su actual líder y su predecesor, **iii)** un estimado del total de sus miembros; y, **iv)** la caracterización de los miembros que hacen parte de la organización. Además, se aporta información sobre:

- a) *Estructura de mando.* Se identifica la tipología específica correspondiente a este grupo. Detalla un total de seis características entre definición de actividades, estructura operativa, lealtad y lazos personales, conexiones, nivel de perfil público, reforma de la red. Aporta una representación gráfica de los principales “cabecillas” identificando las primeras líneas de mando.<sup>36</sup>
- b) *Número aproximado de integrantes.* El informe se refiere a la injerencia del grupo en el sistema penitenciario, y establece una cifra de personas con afinidad al GAO que forman parte de la población carcelaria del país así como aquella fuera del sistema penitenciario.<sup>37</sup>
- c) *Fuentes de financiamiento.* El informe indica un total de ocho conductas delictivas que sirven como principales fuentes de financiamiento.
- d) *Injerencia del GAO.* El informe señala con detalle los principales territorios con injerencia de este grupo armado, siendo un total de nueve provincias. Por otro lado, se refiere al establecimiento de un corredor geográfico específico para el desarrollo de sus actividades delictivas.<sup>38</sup>
- e) *Injerencia en los centros carcelarios.* El informe precisa que el GAO contaría con injerencia, dominio y control de varios CPL.

**22.14.** En cuanto al indicio de *capacidad de realizar operaciones militares* el presidente de la República fundamenta que los ingresos económicos de los grupos les brindan condiciones adecuadas para el sostenimiento de sus actividades; asimilándolo incluso a campañas militares con objetivos tanto a corto, como a mediano y largo plazo. De manera ejemplificativa el informe se refiere a información de las provincias de Los Ríos y Orellana con injerencia de los GAO Los Lobos y Los Choneros; además detalla la situación del cantón Camilo Ponce Enríquez y de la localidad de La Joya de los Sachas. Conforme al Ejecutivo la presencia en zonas de influencia minera evidencia que el accionar de estos

<sup>36</sup> La identificación de los “cabecillas” consta en la página 15 del informe CIES-STIE-2024-2512.

<sup>37</sup> De conformidad con el Informe CIES-STIE-2024-2512, el número de miembros del GAO que forman parte del sistema penitenciario nacional se ubica en un número de cinco cifras. La totalidad de miembros entre PPL y personas con injerencia en los territorios asciende a un número de cinco cifras. Los datos exactos constan en la página 15 del informe.

<sup>38</sup> El detalle de las provincias, los centros carcelarios específicos e incluso los nombres de los grupos armados con los cuales existen pugnas territoriales constan en la página 16 del informe.

grupos repercute en competencias del Estado tales como control de los recursos naturales, medio ambiente, sanidad, seguridad pública e incluso el desarrollo de actividades agrícolas y ganaderas de la región.

- 22.15.** Con relación al *control de territorio y cuarteles*, el Ejecutivo detalla el empleo del secuestro y la extorsión como mecanismos para el control territorial, y detalla las zonas de perpetración. Se identifica el tipo de estructura específica que se emplean como cuarteles o lugares de retención.<sup>39</sup>
- 22.16.** Sobre la *capacidad logística* el presidente de la República precisa que los GAO cuentan con capacidad para asegurar la sostenibilidad en el tiempo y llevar a cabo actividades delictivas. Se detallan expresamente muestras de la capacidad de los grupos y sus aliados para obtener medios, transporte, abastecimiento de materiales.<sup>40</sup> Además, conforme a la información aportada de los operativos realizados tanto al interior como al exterior de CPL se han obtenido grandes cantidades de armamentos y medios tecnológicos. En definitiva.<sup>41</sup>
- 22.17.** En cuanto *al uso de uniformes y operaciones militares* el presidente de la República informa que, para el caso de estos grupos, se debe distinguir entre el uso de uniformes militares tradicionales y uniformes no convencionales, identificando entre estos mecanismos de identidad y pertenencia. Respecto de uniformes tradicionales, se detallan diversos hallazgos, entre **i)** asesinato con explosivos, armas largas, tácticas militares y policiales, **ii)** ataque al sitio en el que se construye un nuevo CPL y **iii)** operativos con identificación de uniformes de tipo militar.
- 22.18.** Sobre la *capacidad de reclutamiento*, se reconoce una serie de problemas estructurales que resultan aprovechados por las organizaciones criminales para reclutar miembros, principalmente adolescentes, a través de incentivos. El empleo de menores de edad es visto como un mecanismo para aprovechar la normativa nacional con relación al procesamiento de delitos. Por otro lado, se refiere al rol de las redes sociales.
- 23.** A partir del resumen de datos relevantes, detallados *ut supra*, el presente voto considera pertinente insistir en que esta misma Corte ha señalado que “[e]l análisis en cuanto a la calificación, o no, de un CANI debe realizarse caso a caso y la respuesta

<sup>39</sup> El detalle del tipo de estructuras físicas, las fachadas empleadas y las actividades desarrolladas en esos lugares, constan en las páginas 26 y 27 del informe.

<sup>40</sup> El detalle de estos tipos de elementos consta en la página 28 del Informe.

<sup>41</sup> El nivel específico de capacidad logística que le ha otorgado el CIES a los GAO se encuentra en la página 28 del informe.

final responderá a la conclusión de un examen integral de todos los indicios cumplidos y no cumplidos en el caso concreto”.<sup>42</sup>

24. De este modo, para quienes suscriben el hecho de que el presidente de la República provea un número de miembros pertenecientes a los GAO denota indicios de organización.<sup>43</sup> De ahí que, esta información debió ser valorada de manera favorable por este Organismo.
25. Además, se debieron considerar como indicios importantes al nivel de organización, el aporte de una tipología específica de estructura criminal. Sumado a ello debió valorarse favorablemente la identificación clara de nombres, apellidos y alias específicos de las primeras líneas de mando.
26. Para los ponentes del presente voto, no se puede desatender el hecho de que el Ejecutivo ha aportado una identificación específica de injerencia de los GAO Los Choneros y Los Lobos en un total de once provincias y ocho provincias, respectivamente; ello sin perjuicio de una identificación exacta de los centros de privación de libertad en los que tendrían injerencia, control y dominio. El despliegue y la injerencia en esta cantidad de territorios debió ser muestra de un nivel de organización relevante y favorable en el contexto del control constitucional perseguido.
27. Este Organismo pudo haber considerado favorablemente los mecanismos específicos de identificación, señalados por el Ejecutivo. Estos mecanismos debieron considerarse plausibles, por cuanto el presunto CANI operaba en función de dos grupos puntuales, no ante un conjunto amplísimo de bandas criminales.
28. Con relación al *control territorial*, el presente voto considera que este Organismo podía concluir que el control que ejercen estos GAO no se limita exclusivamente a brindar seguridad, sino que también su alcance les ha permitido influir en competencias propias del Estado ecuatoriano, en sus distintos niveles, tales como concesiones mineras y extracción de recursos naturales, control y protección del medio ambiente, sanidad y administración de servicios de agua, legalización de tierras, tránsito y seguridad vial. Aquello denota un crecimiento e injerencia en el rol del Estado que se podía valorar favorablemente para la configuración de la causal invocada. El presidente de la República también ha identificado un tipo específico de estructura física empleada por los GAO, así como se ha referido al empleo de fachadas.

<sup>42</sup> CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 56.

<sup>43</sup> CCE, dictamen 11-24-EE/24 de 14 de noviembre de 2024, párr. 97.

29. En relación con el párrafo precedente, quienes suscriben consideran adecuado precisar que, tal como lo ha señalado esta Corte en ocasiones anteriores, el control territorial relevante para la causal de conflicto armado interno implica “que los grupos delictivos desempeñ[en] el rol del Estado en ciertos territorios en los que el Estado habría perdido el control”.<sup>44</sup> Ahora bien, el presente voto insiste en que el control de esta Corte tampoco puede resultar excesivo a tal punto de verificar específicamente el establecimiento de un “*nuevo Estado*”, pues aquello implicaría trastocar la definición de un conflicto armado no internacional. En contrario, este voto considera que el análisis debe propender a una valoración integral de un nivel de injerencia tal que el control del Estado se encuentra, al menos en duda; de ahí que la propia jurisprudencia de este Organismo ha empleado la expresión “territorios en los que el Estado **habría perdido** el control”. [Énfasis añadido].
30. Sobre el indicio de *tipo de organización*, en el dictamen 11-24-EE esta Corte señaló que “la organización celular y no jerarquizada es un obstáculo para el cumplimiento del requisito analizado”.<sup>45</sup> De ahí que, para el presente voto y en el caso *in examine*, el escenario acorde a la información provista por el Ejecutivo permite arribar a una conclusión diferente. En el presente caso, el Ejecutivo identificó dos tipologías de estructura claramente definidas; pero además se ha informado sobre los nombres, apellidos, alias y hasta fotografías de los principales líderes en ambas organizaciones criminales. Si la existencia de una organización celular y no jerarquizada implicaba, a efectos del control constitucional, una dificultad para la verosimilitud de que estos grupos sostengan operaciones militares en el tiempo, el detalle, en el presente caso, de estructura jerarquizada y específicas conllevaba la posibilidad de que esta Corte pueda concluir que estos grupos sí estarían, a la luz de la información provista, en capacidad de sostener operaciones militares en el tiempo.
31. Por otro lado, tal y como ya lo ha hecho en ocasiones anteriores esta Magistratura, era posible atribuir como indicio favorable del nivel de organización de estos grupos su capacidad para establecer conexiones internacionales con organizaciones como el Cártel de Sinaloa, el Cártel Jalisco Nueva Generación y el grupo disidente de las FARC “Comandos de Frontera”.
32. En cuanto a la *capacidad de reclutamiento*, el presente voto considera que este Organismo podía considerar como indicio favorable del nivel de organización la descripción hecha por el Ejecutivo sobre la capacidad de los GAO para hacerse con la participación de más miembros entre sus filas, a través de incentivos como estatus, economía e incluso amenazas. Para quienes suscriben, esta capacidad de reclutamiento

<sup>44</sup> CCE, dictamen 2-24-EE/24, 21 de marzo de 2024, párr. 101.

<sup>45</sup> CCE, dictamen 11-24-EE/24, 11 de noviembre de 2024, párr. 100.

sumado a las cifras aportadas sobre el número de miembros tanto *intramuros* (en el contexto penitenciario) y *extramuros* tornaban plausible al indicio.

33. Sobre la *capacidad logística*, este voto considera que la información provista denotaba la capacidad de los grupos para llevar a cabo diversas actividades ilícitas que les sirven como medios de financiamiento. Sumado a la diversificación de la economía militar de los GAO, se encuentra la estructura organizativa de los mismos y las evidencias armamentísticas encontrados en poder de estos de grupos. De manera conjunta, esta información podía constituir un indicio a favor del nivel de organización.
34. Ahora bien, en cuanto al indicio de *mecanismos disciplinarios* quienes suscriben también encuentran que el Ejecutivo no ha provisto de información adecuada o razonablemente suficiente para verificar la implementación de mecanismos disciplinarios internos claros y estructurados, por lo que no se puede considerar a éste como un indicio favorable.
35. Así las cosas, el presente voto considera que era posible constatar una mayor cantidad de indicios favorables, que desfavorables, al nivel de organización; aquello hubiese permitido concluir sobre la configuración de la causal de *conflicto armado interno*, particularmente porque a pesar poder existir indicios no favorables, el análisis de esta Magistratura, conforme su jurisprudencia, debe ser integral, caso a caso y sin operativizar un *check list*.
36. Para quienes suscriben el presente voto, el hecho de que los GAO mantengan una participación en actividades afines al crimen organizado, aquello no es excluyente de cara a la configuración de la causal de *conflicto armado interno*. El hecho de que los GAO, para financiar sus actividades, se dediquen a actividades comúnmente asociadas al crimen organizado no implica necesariamente, que no puedan, por su nivel de organización y capacidad ser parte de un conflicto armado interno. De ahí que esta Corte ha precisado de manera reiterada que no existe un requisito subjetivo, es decir una finalidad perseguida por los grupos del crimen organizado que defina la calificación o no de un CANI, por lo “es posible que grupos del crimen organizado, sin motivaciones políticas, sean partes de un conflicto armado [...]”.<sup>46</sup>
37. En virtud de lo expuesto, a la luz de una evaluación caso a caso y de manera integral, entre los indicios favorables de organización encontrados y aquel indicio no favorable (mecanismos de disciplina) identificado, para los ponentes del presente voto era posible concluir que los GAO Los Choneros y Los Lobos cumplen el requisito de organización.

<sup>46</sup> CCE, dictamen 11-24-EE/22, 14 de noviembre de 2024, párr. 83.

*Intensidad de las hostilidades*

- 38.** Respecto del segundo requisito, la jurisprudencia del Organismo también ha recurrido a indicios no taxativos ni concurrentes para ilustrar el análisis de la Corte. De ahí que algunos de los indicios empleados por tribunales internacionales para determinar si se cumple con el requisito de intensidad son: i) número de incidentes, ii) nivel, extensión y duración de la violencia, iii) extensión geográfica de la violencia, iv) muertes, lesiones y daños causados por la violencia, v) movilización de personas y distribución de armas, vi) el tipo de armas utilizadas, vii) celebración de acuerdos de alto al fuego y de paz, viii) participación de terceros, ix) enjuiciamiento de delitos aplicables exclusivamente en conflictos armados, x) otorgamiento de amnistías, xi) derogación de tratados de derechos humanos, xii) emisión de decretos de estados de excepción, xiii) el empleo de las fuerzas armadas en lugar de la policía, etc.<sup>47</sup>
- 39.** Como ya se ha referido, el análisis que debió realizar esta Magistratura “[...] no corresponde a un listado taxativo que deba ser obligatoriamente acreditado por el presidente de la República en su declaratoria de estado de excepción ni tampoco exige que su argumentación deba dirigirse únicamente a su contenido”.<sup>48</sup>
- 40.** Al respecto, el Ejecutivo brindó un listado de eventos ocurridos durante los dos últimos meses del año 2024. Con relación al presente caso y en función de los dos GAO específicos que se evaluaron en el dictamen, se pueden notar sucesos relevantes entre decomisos de armas de tipo militar, planificación de atentados en contra del personal del Bloque de Seguridad, instalaciones militares y policiales, gasolineras y entidades gubernamentales y ataques con explosivos en la zona de construcción de un nuevo CPL.<sup>49</sup> En añadidura, la Policía Nacional<sup>50</sup> y el Ministerio del Interior,<sup>51</sup> han indicado que durante el año 2024 se han reportado 43 homicidios intencionales en contra de los miembros de la Fuerza Pública entre policías y militares; 19 atentados en contra de infraestructura pública y 65 en contra de infraestructura privada. Además, conforme a los resultados balísticos realizados, se ha identificado la procedencia de las municiones empleadas por los grupos armados; encontrándose mayoritariamente el uso municiones calibre 9 mm con el 72,45% de los casos, calibre .380 con el 8,81%, calibre .233 con el 6,57%, calibre 5.56 con el 5,69% y calibre 7.62 con el 1,92% de los casos. Así, a criterio del Ejecutivo, las armas, municiones y explosivos muestran que las

<sup>47</sup> CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 58; dictamen 6-24-EE/24, 13 de junio de 2024, párr. 25; dictamen 2-24-EE/24, 21 de marzo de 2024, párr. 69.

<sup>48</sup> CCE, dictamen 7-24-EE/24, 01 de agosto de 2024, párr. 57.

<sup>49</sup> Decreto Ejecutivo 493, páginas 42 y 43.

<sup>50</sup> El informe consta a foja 146 del expediente.

<sup>51</sup> El informe consta a foja 187 del expediente.

capacidades de los GAO superarían a la Policía Nacional siendo equiparables a las Fuerzas Armadas. Sumado a ello, el presente voto toma nota de situaciones como la ocurrida en contra del TCRNL de la Fuerza Aérea Ecuatoriana, Porfirio Cedeño Cedeño cuyo detalle consta en la nota al pie 27 del presente voto y que darían cuenta de hostilidades cometidas en contra de objetivos militares de alto valor.

41. Por otro lado, el presidente de la República aportó información sobre los resultados de “operaciones contraterroristas” realizadas en el territorio nacional durante el último trimestre del año 2024. En detalle, el Ejecutivo señaló que “[e]stas operaciones son atribuidas a los GAO Los Lobos y Choneros, a y los GDO que operan a nivel nacional [...]”<sup>52</sup> generando enfrentamientos con el bloque de seguridad.
42. Con relación a los territorios en los cuales se ha declarado el estado de excepción el presidente de la República incorporó gráficos y tabulaciones sobre incidencias entre el 25 de noviembre de 2024 y el 25 de diciembre de 2024. A criterio de quienes suscriben, se destaca el reporte de: i) Guayas: 315 asesinatos; ii) Los Ríos: 57 asesinatos; iii) Manabí: 72 asesinatos; iv) Orellana: 5 asesinatos; v) Santa Elena: 13 asesinatos; vi) El Oro: 97 asesinatos; vii) Sucumbíos: 20 asesinatos; viii) Distrito Metropolitano de Quito: 17 homicidios y 2 asesinatos; ix) cantón Camilo Ponce Enríquez: refleja la no ocurrencia de asesinatos, homicidios o femicidios; y, x) Para el cantón La Troncal: 1 asesinato.<sup>53</sup>
43. En cuanto a la situación dentro del sistema penitenciario nacional, el presente voto toma nota de la información provista por el Ejecutivo sobre la incidencia de los grupos armados en el sistema penitenciario, detallando la organización con influencia en los distintos CPL.<sup>54</sup> Pero además, se realizó un recuento de hechos relevantes al interior de los CPL relativos a alteraciones del orden, empleo de artefactos explosivos, generación de daños materiales, fallecidos y heridos, amotinamientos, atentados contra directivos y sus cúpulas de seguridad, atentado en sitios de construcción de estructuras públicas (nuevo CPL).<sup>55</sup>
44. Resulta relevante para el presente voto el nivel de detalle sobre operaciones asignadas a los GAO Los Choneros y Los Lobos, de acuerdo con las Fuerzas Armadas durante el último trimestre del año 2024. Así, se tiene que: **i)** en la provincia de Orellana el 70% de operaciones corresponde al GAO Los Choneros y el 30% al GAO Los Lobos; **ii)** en las provincias de Santa Elena y Guayas (salvo el cantón Durán) el 34% de

<sup>52</sup> Decreto Ejecutivo 493, p. 44.

<sup>53</sup> Decreto Ejecutivo 494, págs. 46-55.

<sup>54</sup> Ibidem, pág. 57.

<sup>55</sup> El informe del SNAI consta a fojas 114 del expediente.

operaciones corresponde al GAO Los Lobos y el 33% corresponde al GAO Los Choneros; **iii**) en la provincia de El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez el 80% de operaciones corresponden al GAO Los Lobos y el 20% al GAO Los Choneros; **iv**) en la provincia de Los Ríos el 50% de las operaciones corresponde al GAO Los Choneros y el 50% restante al GAO Los Lobos; **v**) en la provincia de Manabí el 70% de las operaciones se asocia al GAO Los Choneros y el 30% al GAO Los Lobos; **vi**) en el cantón Durán el 30% de operaciones se asocia al GAO Los Lobos y el 20% al GAO Los Choneros.

- 45.** Pero, además, en relación con información por zonas, este voto toma nota de que i) la provincia de Orellana ha evidenciado un incremento de casi el 100% con relación al año anterior en muertes violentas; ii) la provincia de Guayas, sin los cantones Guayaquil, Durán y Samborondón, registra más de setecientos homicidios intencionales con un promedio mensual de 60 asesinatos. En cuanto al DMG (Guayaquil, Durán y Samborondón) se reportan cifras superiores a los dos mil homicidios intencionales y un promedio mensual de 197 asesinatos, correspondiendo al mes de diciembre más de doscientos eventos; iii) la provincia de Manabí reportó más de 800 muertes violentas, siendo que durante el mes de diciembre se han superado los 60 eventos; iv) la provincia de Los Ríos ha reportado cerca de 800 muertes violentas, correspondiendo al mes de diciembre más de medio centenar; v) la provincia de El Oro registra más de 500 muertes violentas llegando a cifras mensuales de 78 eventos para diciembre de 2024; vi) Santa Elena reporta cifras cercanas a las 200 muertes violentas, arrojando una decena de eventos en el mes de diciembre; vii) Sucumbíos reporta más de 150 muertes violentas, alcanzando cerca de una veintena de eventos en el último mes del año 2024; viii) el cantón Camilo Ponce Enríquez reporta más de 60 muertes violentas; ix) el Distrito Metropolitano de Quito ha reportado cifras superiores a los 200 homicidios intencionales, reportando casi una veintena para diciembre de 2024.<sup>56</sup>
- 46.** A partir de la información resumida, sobre el requisito de *intensidad de las hostilidades*, para el presente voto, el presidente de la República: identificó múltiples hechos relacionados directamente con los GAO; detalló eventos en los que habrían ocurrido enfrentamientos directos con las fuerzas del orden; enlistó tipos de armas, calibres y explosivos que pudieron ser valorados como evidencia del poder y alcance de los grupos armados. Así, sería verosímil constatar que habrían existido un número considerable de eventos en contra de infraestructura estatal, así como en contra de funcionarios policiales, militares, guías penitenciarios y directores de CPL. Esta información implicaría una serie de indicios favorables para el requisito *in examine*.

<sup>56</sup> El detalle exacto de cifras y gráficos estadísticos constan en las páginas 42-46 del informe.

47. Adicionalmente, el presente voto destaca la existencia de otros indicios favorables, tales como el reconocimiento por parte del Ejecutivo de la existencia de un CANI de manera reiterada durante el año 2024 e inicios del año 2025, la emisión de varios decretos de estado de excepción, la suspensión de derechos y el uso recurrente a las Fuerzas Armadas para combatir a los GAO. Estos hechos, conforme la jurisprudencia del Organismo “son indicios relevantes para el análisis del requisito de intensidad”.<sup>57</sup>
48. Por lo dicho, para quienes suscriben, a la luz de una evaluación caso a caso y de manera integral, este Organismo podía haber concluido que se cumple con el requisito de intensidad de las hostilidades. Lo dicho por cuanto la información aportada por el Ejecutivo denota un mayor grado de especificidad relativa al enfrentamiento entre los GAO y las fuerzas del orden, así como eventos perpetrados en contra de la institucionalidad del Estado, particularmente, infraestructura física en construcción así como contra funcionarios públicos, destacando casos como el ocurrido en contra de la vida del TCRN. Porfirio Cedeño Cedeño.
49. Así, a la luz de los requisitos definidos por la jurisprudencia de este Organismo, a través de votos de mayoría, quienes suscriben consideran que era verosímil realizar un control de constitucionalidad estimatorio de la causal de *conflicto armado interno* invocada por el Ejecutivo.
50. En otro aspecto, relativo a los límites espaciales para la declaratoria de estado de excepción, el presente voto comparte con la decisión mayoritaria respecto de la exclusión del cantón La Troncal de la provincia de Cañar por cuanto ni el decreto ejecutivo ni los documentos anexados, denotan cifras considerables sobre hechos delictivos o eventos de extrema violencia. De hecho, de acuerdo con el Ejecutivo este cantón es un punto estratégico en las rutas del tráfico interno de droga, armas, municiones y explosivos, siendo de gran interés para los GAO por su cercanía a zonas de extracción minera de otros cantones, por lo que su inclusión es meramente preventiva.
51. Así las cosas, el presente voto insiste en que no puede considerarse constitucional la inclusión de jurisdicciones territoriales, en el contexto de un mecanismo extraordinario como la declaratoria de estado de excepción, amparado en decisiones preventivas.

***Aspectos del razonamiento de mayoría en la causa in examine***

52. En lo que sigue, el presente voto cuestionará determinados razonamientos contenidos en la decisión de mayoría. Previo a detallar estos aspectos, quienes suscriben parten

<sup>57</sup> CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 115.

de una preocupación general relativa a la “ordinarización” del estado de excepción que sostiene la mayoría. Si bien es innegable que el Ejecutivo, durante el año 2024, recurrió constantemente a la figura del estado de excepción; también es innegable que la CRE reconoce la facultad del Ejecutivo para invocar esta figura proveyéndole de varias causales para dicho efecto; así en *strictu sensu* pese a uso reiterado, el presidente de la República ha aplicado una figura constitucional reconocida.

53. En relación con lo anterior, cabe cuestionarse si la labor de la Corte ha influenciado o no en la eficacia de los recurrentes estados de excepción que ha dispuesto el presidente de la República; ello por cuanto, de manera reiterada los dictámenes de mayoría han implicado, en la práctica, modulaciones a las medidas dispuestas por el Ejecutivo; esto último haría plausible entender que la eficacia de una medida extraordinaria, cualquiera que sea, puede verse mermada si para su aplicación se ve modificada, reducida e incluso anulada.<sup>58</sup>
54. En adición a la preocupación general referida, los suscritos no comparten que el dictamen de mayoría recurra de manera constante a la reforma constitucional al artículo 158, aprobada mediante referéndum y consulta popular, por cuanto su existencia no excluye la posible configuración de escenarios extraordinarios como el alegado por el Ejecutivo. En ese sentido, el hecho de que tras la reforma constitucional el presidente de la República pueda disponer el apoyo complementario y subsidiario de las Fuerzas Armadas sin estado de excepción —como medida dentro en el marco ordinario— no suprime la posibilidad de que en un marco excepcional y extraordinario como el del estado de excepción, el Ejecutivo también recurra al empleo de las Fuerzas Armadas; una lectura contraria implicaría desconocer y vaciar de contenido al numeral 6 del artículo 162 de la CRE. En otras palabras; la facultad de emplear a las Fuerzas Armadas en el régimen ordinario, por aplicación del artículo 158, no se contrapone, suprime o anula la posibilidad de disponer su empleo en el marco de un estado de excepción.
55. Tras la preocupación general *ut supra*, a continuación, se expondrán segmentos del dictamen y se acompañarán las razones por la cuales, quienes suscriben, se encuentran en disidencia
56. Se parte por cuestionar la lectura que el dictamen realiza de la declaratoria decretada por el presidente de la República, en cuanto a los límites espaciales definidos en el artículo 1 del decreto ejecutivo 493. De acuerdo con el párrafo 1 del dictamen, el

---

<sup>58</sup>Tal es el caso de las diversas medidas extraordinarias declaradas como inconstitucionales en el dictamen 11-24-EE/EE. En esa ocasión, a través de voto salvado se sostuvo que dicha decisión no es consecuente con la jurisprudencia constitucional previa.

Ejecutivo habría decretado el estado de excepción en siete provincias, el Distrito Metropolitano de Quito, el cantón La Troncal de la provincia de Cañar, el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay “[...] y los centros de privación de la libertad que integran el Sistema de Rehabilitación Social a nivel nacional **ubicados en las provincias y cantones en los que rige la declaratoria.**” [énfasis añadido].

57. Al respecto, es de notar que el texto empleado por la declaratoria presidencial, en cuanto a los CPL que integran el Sistema Nacional de Rehabilitación Social, no limita su alcance a aquellos centros “ubicados en las provincias y cantones en los que rige la declaratoria”; en contrario el texto del artículo 1 del decreto ejecutivo, en su literalidad, señala “incluidos los centros de privación de la libertad que integran el Sistema Nacional de Rehabilitación Social a nivel nacional”. Lo dicho, repercute a criterio de quienes suscriben, en el control material de este Organismo pues parte de una premisa errada; delimita un marco de acción ajeno a la declaratoria que pretende evaluar.
58. Para el presente voto, este Organismo debió distinguir entre el alcance territorial de la declaratoria —jurisdicciones territoriales afectadas por el decreto— y el alcance territorial de las medidas extraordinarias dispuestas. Esto último por cuanto es innegable, que el decreto ejecutivo, al regular las medidas extraordinarias aplicables en los CPL, señaló expresamente en el artículo 5 que se continúe con la “la movilización e intervención de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional “[...], así como al interior de todos los centros de privación de libertad que integran el Sistema Nacional de Rehabilitación Social **ubicados en las provincias y cantones contemplados en esta declaratoria**”<sup>59</sup> [énfasis añadido].
59. En otras palabras, este Organismo debió diferenciar entre el control material de los límites territoriales de la declaratoria y el control material de las medidas extraordinarias dispuestas. De la literalidad de las palabras empleadas en el decreto, la declaratoria de estado de excepción regía en todos los CPL a nivel nacional mientras que la medida de movilización e intervención de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional regía, únicamente, en los CPL ubicados en las provincias y cantones contemplados en esta declaratoria.
60. Esta lectura por parte del dictamen de mayoría denota falencias en el control de constitucionalidad de la declaratoria *in examine*; cuestión que se evidencia, por ejemplo, en:
- a) El párrafo 9 de la sección “3.1 Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca” donde el dictamen insiste en que el Ejecutivo

<sup>59</sup> Decreto Ejecutivo 493, 02 de enero de 2025, artículo 5.

decretó estado de excepción abarcando los **CPL** “ubicados en las provincias y cantones en los que rige la declaratoria.”

- b) El párrafo 14 de la sección “3.2 Justificación de la declaratoria”, donde se indica que “[...] el presidente de la República no ha presentado alguna justificación respecto a la necesidad del empleo de la Fuerza Pública para controlar la seguridad interna de los CPL, ni fundamentos que expliquen por qué esto resulta indispensable [...]. En consecuencia, esta Corte concluye que este componente de la medida no cumple el requisito formal previsto en el artículo 120, numeral 2, de la LOGJCC y, por tanto, no corresponde que la Corte continúe analizando esta parte de la declaratoria. [...]”.
- c) El párrafo 16 de la sección “3.3 Ámbito territorial y temporal de la declaratoria”, donde, en función de la conclusión señalada en el párrafo 14, excluye del ámbito territorial a los CPL a nivel nacional

- 61. Por lo dicho, a criterio de quienes suscriben, la mayoría excluye del control constitucional jurisdicciones territoriales de manera injustificada, a partir de un control formal de una medida extraordinaria; cuestiones que son diferentes y ameritaban análisis independientes. Así, en abstracto, aunque es posible que una determinada medida extraordinaria se encuentre infundada y en consecuencia proceda su declaratoria de inconstitucionalidad; aquello no obsta que el alcance territorial de la declaratoria de estado de excepción continúe afectado a determinados territorios, aunque sobre ellos no se apliquen las pretendidas medidas por haberse excluido.
- 62. Vale precisar que lo señalado, no implica para quienes suscriben, que la medida extraordinaria o que la inclusión territorial de los CPL eran constitucionales; en contrario se disiente en cuanto a la forma en que ha razonado la mayoría, pues no se concuerda con el silogismo presentado.
- 63. Incluso, se considera hasta contradictorio el haber descartado el análisis de la medida extraordinaria para los CPL (artículo 5 del decreto), haber excluido del control territorial de la declaratoria a los CPL a nivel nacional, dictaminar la constitucionalidad por la causal de *grave conmoción interna*, excluyendo al cantón La Troncal y a los CPL, y a pesar de ello enlistar y valorar información brindada por el Ejecutivo sobre el interior de los centros penitenciarios; tal como ocurre en los párrafos 57, 59, 89, 97, entre otros.
- 64. Por otro lado, durante el control material de la causal de *conflicto armado interno* el presente voto disiente por cuanto considera que la posición mayoritaria ha razonado de manera contradictoria. En particular, el párrafo 51 de la sección “4.2.2 Conflicto armado no internacional”, que evalúa el requisito de *intensidad de las hostilidades*

para la configuración de la causal referida, señala que “[...] la intensidad no puede referirse a meros disturbios internos o a la criminalidad común. [...]”. Ahora bien, se considera que el dictamen parecería ser contradictorio en tanto:

- a) Señala que los mismos hechos pueden servir de base para la configuración de varias causales simultáneamente; basta referirse al mismo párrafo 34 del dictamen “[...] una serie de hechos bien pueden fungir como constitutivos de más de una causal de estado de excepción, pues un hecho *per se* no está limitado a una única causal. [...]”
  - b) Concluye de manera conjunta —sin distinguir entre causales— sobre la real ocurrencia de los hechos alegados por el presidente de la República.
  - c) Durante el control material de la causal de *grave conmoción interna*, no cuestiona la afirmación del Ejecutivo relativa a que se “[...] evidencia una situación de violencia que **excede a la delincuencia común**, en las provincias y cantones a los que se refiere el decreto ejecutivo 493.” [énfasis añadido]. De hecho, concluye la constitucionalidad de dicha causal.
  - d) Sin embargo, al realizar el control material de la causal de *conflicto armado interno* concluye que no se acreditan los requisitos de organización e intensidad de las hostilidades, pese a la real ocurrencia de los mismos hechos y ante la calificación —no cuestionada— de hechos que rebasan a la criminalidad común.
65. En otro aspecto, se cuestiona el contenido del párrafo 70 del dictamen que señala que aunque se “denota una forma de organización funcional para la ejecución de actividades delictivas, no refleja una estructura militar orientada a la planificación y ejecución de operaciones armadas.”, en razón de que resulta cada vez más complejo, brindar seguridad jurídica, sobre lo que puede significar “estructura militar orientada a la planificación y ejecución de operaciones armadas” y mucho más ante sucesos tales como atentados contra la vida de guías penitenciarios, oficiales de policía y fuerzas armadas que incluye altos mandos militares (*ver nota al pie 27*) así como estructura física institucional del Estado. Esto último, hace poco plausible que el control de constitucionalidad sostenga que las actividades de los GAO, “están orientadas a enfrentar de manera incidental a las fuerzas del orden para proteger sus intereses delictivos, más no a sostener enfrentamientos armados prolongados o planificados con objetivos militares o territoriales.” (párrafo 74).
66. También, el presente voto disiente en cuanto al valor que el dictamen otorga a determinada información. Esto se nota, por ejemplo, en el párrafo 71 de la decisión, donde a la luz de la información relatada en el informe de Insight Crime se “limita la posibilidad de establecer una estructura jerárquica disciplinaria [...]”, afectado negativamente en la configuración de la causal de *conflicto armado interno*. Ante ello,

cabe preguntarse cuál fue el valor que este Organismo pudo brindar a información dada por entidades oficiales del Estado (Informe del CIES) que identificó estructuras jerárquicas específicas dentro de los GAO.

67. En similar sentido, no se comparte con la aseveración contenida en el párrafo 72 del dictamen; particularmente en el hecho de señalar que “[l]a multiplicidad de líderes [...] refleja una fragmentación operativa que, lejos de consolidar una estructura unificada, divide a la organización en pequeños grupos de cabecillas. [que] impide la implementación de mecanismos disciplinarios eficaces que aseguren la prevención y sanción de violaciones al DIH.”. Ante ello, cabe preguntar si el análisis realizado por la mayoría obvia el hecho de que incluso en las estructuras militares tradicionales, también se identifican una diversidad de mandos y rangos. Bajo el razonamiento planteado por la mayoría, la propia organización jerarquizada de las fuerzas armadas tradicionales, por la existencia de varios mandos, impediría “la implementación de mecanismos disciplinarios eficaces que aseguren la prevención y sanción de violaciones al DIH.” Como corolario, contrasta el hecho de que la información provista por el presidente de la República identificó con claridad nombres, apellidos y alias de los “cabecillas” de los GAO involucrados.
68. Asimismo, quienes suscriben consideran que aseveraciones como las contenidas en el párrafo 73 del dictamen relativas “[l]a logística reportada para Los Lobos, si bien permite el financiamiento y abastecimiento de recursos como armas y transporte, **está orientada exclusivamente al sostenimiento de actividades ilícitas**, tales como el narcotráfico, el tráfico de armas y la minería ilegal. [...]” resultan cuestionables; ello por cuanto sostener la exclusividad de determinadas actividades ilícitas, requiere conocer *strictu sensu* las finalidades e intenciones de los grupos armados; aspecto que resulta complejo de desarrollar a la luz de que ha sido la propia jurisprudencia del Organismo la que ha señalado que no existe un requisito subjetivo —relativo a la finalidad que persiguen los grupos del crimen organizado— para la calificación de un CANI.<sup>60</sup>
69. En añadidura, se denotan contradicciones en el razonamiento sobre el indicio de *control territorial* contenido en los párrafos 75 y 80 del dictamen. Mientras que en el párrafo 75 la decisión de mayoría, respecto del GAO Los Lobos, sostiene que “la alegada injerencia en varias provincias mediante secuestros y extorsión **no demuestra un control efectivo y sostenido del territorio** que reemplace las funciones del Estado.”, al evaluar el mismo indicio respecto del GAO Los Choneros, señala que “[a]unque el presidente argumenta cierta “injerencia” o “influencia” de estos grupos sobre algunas provincias y centros penitenciarios, la presencia criminal no equivale a

<sup>60</sup> CCE, dictamen 11-24-EE/22, 14 de noviembre de 2024, párr. 83.

**la sustitución del poder estatal ni a un control efectivo de la población.** [...]”. De ahí que, para quienes suscriben, resulta preocupante las formas en que se evalúan el mismo indicio, respecto de la misma causal para dos GAO vinculados a la misma declaratoria, exigiendo para un caso probar un control efectivo y sostenido del territorio y para otro caso una sustitución del poder estatal o un control efectivo de la población.

70. El presente voto, también, sostiene que las aseveraciones brindadas por el dictamen arrojan incertidumbre en cuanto al control de constitucionalidad. Así, por ejemplo, en el párrafo 82 de la decisión de mayoría, se sostiene que “[l]a capacidad logística que el presidente menciona [...], si bien preocupante, se utiliza **primordialmente** para sostener actividades delictivas dispersas, no para entablar enfrentamientos directos y continuos contra las fuerzas estatales. [...]. Ante lo dicho, cabe preguntarse si el control de constitucionalidad de la causal de conflicto armado interno depende o no de aspectos subjetivos como el empleo “primordial” de la logística de los grupos armados. Ello, sin perjuicio de que el reconocimiento de fines “primordiales” no implican *per se* el descarte de otras motivaciones y fines que pueden resultar trascendentales de cara al contexto actual del Estado ecuatoriano.
71. Resulta preocupante el razonamiento contenido en los párrafos 86 y 88 del dictamen. Esto, en tanto y en cuanto, para la mayoría del Organismo el empleo de operativos ordinarios por parte de la Fuerza Pública no denota “hostilidades propias de un CANI”. Lo dicho, puede traducirse en el envío de un mensaje errado; bajo el razonamiento del dictamen, la configuración de un CANI será mayor, más probable o plausible en tanto y en cuanto el Estado recurra a medidas extraordinarias. A pesar de ello, el dictamen en su decisorio establece un *mecanismo* de transición al régimen ordinario. Lo dicho, parecería ser también contradictorio.
72. Quienes suscriben, disiente con el contenido desarrollado en la sección 4.2.3. relativa a “que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario”. De manera general, se considera que la decisión de mayoría debió justificar de manera más sólida las razones por las cuales en este control de constitucionalidad, recurre a un análisis de declaratorias de estados de excepción del año 2020, cuando en ocasiones anteriores se ha limitado a realizar valoraciones exclusiva del caso en concreto; de hecho, ni siquiera durante el dictamen 11-24-EE/24, que evidenció un uso recurrente del Ejecutivo de la figura del Estado de excepción, se optó por una valoración como la del presente caso o anterior al año 2024.
73. De manera particular, el presente voto plantea interrogantes sobre el análisis realizado por la mayoría, por cuanto amparado en un enfoque integral de la figura del estado de

excepción de los últimos cinco años, ha pasado por alto, a criterio de los ponentes de este voto salvado, diferenciar **i)** las causales empleadas a lo largo de las declaratorias —siendo que la causal de conflicto armado interno fue empleada por primera vez en el mes de enero de 2024—; **ii)** el tiempo de aplicación de las distintas declaratorias, sus modificaciones y renovaciones —denotando que *strictu sensu* una renovación no es similar a una declaratoria de Estado de excepción, pues la renovación por norma constitucional es posible y se enmarcaría dentro de lo “ordinario” de un mecanismo excepcional; asignarles un valor idéntico como ocurre en el párrafo 101 parece poco razonable—; **iii)** el contenido de los dictámenes realizados por este Organismo —siendo que en más de una ocasión esta Magistratura declaró la inconstitucionalidad de las declaratorias—; **iv)** el contexto de las declaratorias previas —siendo que a pesar del uso recurrente de la figura del estado de excepción, es innegable que la casuística de cada caso dista entre sí, obedeciendo en ocasiones a índices de criminalidad, crisis carcelarias y desde hace un año a la alegada configuración de un conflicto armado interno.

74. La falta de atención del dictamen en las particularidades referidas *ut supra* minan la adecuada identificación de un problema estructural; puesto que a partir de un “análisis integral” se ha omitido valorar las propias diferencias que existen entre los hechos que se buscan integrar (causales invocadas, tiempos aplicados, decisiones emitidas, zonas territoriales, contextos, etc.).
75. Por otro lado, el presente voto cuestiona las asunciones realizadas por el dictamen de mayoría; particularmente de aquellas contenidas en el párrafo 115 relativas que “[...] no se han adoptado medidas estructurales para enfrentarlos y se ha ordinario el estado de excepción.”. Lo dicho, por cuanto del expediente constitucional del caso *in examine* no es posible comprobar que efectivamente el Estado ecuatoriano no haya puesto sobre la marcha “medidas estructurales”. Desde el punto de vista jurisdiccional y desde la labor de control constitucional de este Organismo, una conclusión de ese tipo no cuenta con el sustento suficiente.
76. En otra cuestión, quienes suscriben consideran que el dictamen arriba a una indeterminación sobre el requisito analizado en la sección 4.2.3. Ello por cuanto el dictamen, establece “el mecanismo para que se generen e implementen mecanismos para responder a la violencia y al crimen organizado a través del régimen ordinario,” sin concluir, a efectos del control constitucional, si la situación descrita por el Ejecutivo puede o no ser superada a través del régimen constitucional ordinario.
77. Con relación al control material de las medidas dispuestas, el presente voto insiste en las precisiones realizadas en ocasiones anteriores, particularmente en el voto salvado

al dictamen 11-24-EE/24, por considerar que la decisión no es consecuente con pronunciamientos previos de esta Corte.

78. Adicionalmente, el presente voto considera adecuado referirse a la valoración hecha por la decisión de mayoría en el párrafo 14 del dictamen. Dicho párrafo señala, en su parte pertinente, que “Sin perjuicio de aquello, se evidencia que la intervención de las Fuerzas Armadas dentro de los CPL se encuentra sustentada en el Decreto Ejecutivo 218, mismo que -al ser un acto normativo ajeno al decreto de estado de excepción- no es objeto de análisis dentro este dictamen.” En función de aquello, la decisión de mayoría no cuestionó la presencia militar en el interior de los CPL en tanto se sustenta en el decreto ejecutivo 218 de 07 de abril de 2018.
79. Al respecto, para quienes suscriben, resultaría contradictorio que el razonamiento del Organismo excluya del análisis a la medida contenida en el artículo 5 del decreto ejecutivo 493, señalando en el decisorio 3 que las medidas extraordinarias no aplicarán al interior de los CPL —lo que se traduce en negar la intervención de las Fuerzas Armadas en el interior de centros carcelarios— y sin embargo deje a salvo su capacidad, conforme el artículo 3.1. del decreto ejecutivo 218 de:

[...] **ejecutar operaciones militares** para prevenir y erradicar la actividad de grupos armados organizados **en el territorio nacional** debidamente coordinadas con las instituciones competentes, enmarcados en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, **con el fin de garantizar la soberanía y la integridad territorial del Estado**, y en concordancia a lo establecido en el artículo 35 de la Ley de Fabricación, Importación, Exportación, Comercialización y Tenencia de Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios. [énfasis añadido].

80. Esto último, por cuanto el dictamen señala expresamente que el decreto ejecutivo 218 sustenta la intervención de las Fuerzas Armadas dentro de los CPL. Ahora bien, es prudente señalar que el contenido del decreto ejecutivo 218 no se limita, en su literalidad, a la intervención militar en centros carcelarios; por el contrario, según la cita *ut supra* su alcance sería a todo el territorio nacional. Al no haberse cuestionado la constitucionalidad del decreto ejecutivo 218, sobre dicho instrumento, se presume su constitucionalidad.

#### *Cuestiones particulares del mecanismo estructural establecido por la mayoría*

81. Por último, el presente voto expondrá preocupaciones relacionadas al “Mecanismo técnico para superar los problemas estructurales de violencia y crimen organizado, constitutivos de la declaratoria del estado de excepción a través del régimen constitucional ordinario.”, (“**Mecanismo**”) contenido en la sección 7 del dictamen.

82. El presente voto no cuestiona la necesidad que tiene el Estado ecuatoriano de implementar medidas estructurales para atender diferentes problemáticas sociales que puedan ocurrir; tanto así que la propia Corte ya ha identificado esta necesidad en casos previos —por ejemplo i) dictamen 4-20-EE/20 párrafos 73-75; ii) dictamen 6-20-EE/20 decisorio quinto; iii) auto de verificación de cumplimiento de la causa 14-12-AN/21; iv) dictamen 5-21-EE/21 decisorio cuarto; v) dictamen 7-22-EE/22 decisorio quinto; vi) dictamen 2-24-EE/24, párrafos 139-140. Quienes suscriben, tampoco discuten lo preocupante que resulta el uso indiscriminado de figuras excepcionalísimas como la del Estado de excepción. Sin perjuicio ello, se considera prudente llamar la atención sobre ciertos aspectos definidos por el dictamen en la sección 7 de la decisión.
83. En ese sentido, se parte por cuestionar la falta de desarrollo sobre las competencias constitucionales y legales que tiene el Organismo para disponer la implementación de un mecanismo de esta envergadura. De una lectura del dictamen, para el presente voto, no se han expresado las razones que denotan la capacidad de la Corte Constitucional para ordenar un mecanismo de transición como el pretendido. Cabe preguntarse entonces si la determinación del Mecanismo es un objetivo que rebasa las competencias de esta Magistratura.
84. De manera complementaria, quienes suscriben encuentran adecuado concientizar sobre la oportunidad del Mecanismo ordenado; ello por cuanto la realidad político-administrativa del país requería de esta Corte un pronunciamiento deferente en cuanto a los términos establecidos para que un importante número de entidades de la Administración Pública brinde información; en esa línea, no solo que el país se encuentra próximo a sucesos democráticos relevantes sino que además, desde la misma perspectiva integral, se presume que la información a proveer por parte de las diversas entidades requerirá de un contingente humano y temporal de consideración; de ahí que el término de 20 días al que se refiere el párrafo 195 del dictamen puede resultar insuficiente.
85. Por otro lado, se cuestionan las asunciones de índole no jurisdiccional que plantea el dictamen. Así, por ejemplo, se disiente con la categorización hecha en el párrafo 192 relativa a que “[...] **ante la falta de capacidad, voluntad política** y coordinación de estas instituciones, esta Corte se ve en la necesidad de adoptar, como medida para evitar la desnaturalización del estado de excepción,” el Mecanismo [énfasis añadido]. La falta de “voluntad política”, particularmente, es una cuestión sobre la que esta Magistratura no cuenta con los insumos jurisdiccionales suficientes para su abordaje.
86. También resulta incierto, a criterio de quienes suscriben, el alcance y el rol de esta Magistratura con relación a esta medida. Esto, en tanto que el párrafo 192 sostiene que

es esta Corte quien “adopta” la creación del Mecanismo, y sin embargo a párrafo seguido arguye que por la naturaleza jurisdiccional del Organismo su rol “solo puede ser de articulador y catalizador, no puede participar en la toma de decisiones ni avalar las resoluciones que se adopten o las herramientas que se creen a partir de la implementación de este mecanismo.”

- 87.** En relación con las medidas dispuestas a partir del párrafo 195 del dictamen, este voto cuestiona el alcance del párrafo 111 y específicamente de la nota al pie 56, del dictamen donde se reconoce que “La Corte Constitucional ha seleccionado varios casos en los que se ha denunciado presuntos excesos por parte de la fuerza pública en contextos carcelarios, en el marco de estado de excepción. “Ver casos: 110-24-JH, 170-24-JH y 193-24-JH.”; esto último, en el sentido de que lo citado se relaciona con las facultades del Organismo de selección y revisión, y por el contrario, el caso *in examine*, está relacionado con el control de constitucionalidad que lleva a cabo esta Magistratura.
- 88.** Ahora bien, con relación a las medidas ordenadas a partir del párrafo 196 del dictamen, y que se refieren propiamente a la creación del Mecanismo, el presente voto cuestiona aspectos sobre la conformación de la denominada “comisión interinstitucional”. Así, por ejemplo, se diseña un marco de incertidumbre sobre la naturaleza jurídica del cuerpo colegiado que dispone la decisión de mayoría.
- 89.** Específicamente cabe preguntarse si como “comisión” — cuerpo colegiado— y al estar conformado por entidades públicas, su regulación se sujeta o no a las reglas determinadas en el Código Orgánico Administrativo sobre cuerpos colegiados (Capítulo II. Órganos colegiados de dirección, artículos 53 y siguientes). Este Código, por ejemplo, prevé cuestiones tales como: ii) sujeción a la regulación específica y al Código, ii) conformación en número impar de miembros, iii) limitación de competencias sujetas al acto de creación; iv) reglas para la atribución de competencias de los órganos colegiados, v) formas de organización, entre otras. En consecuencia, para el presente voto aspectos como los señalados necesariamente debieron ser abordados por la decisión de mayoría, en aras de propender a un “mecanismo” eficiente precautelando que sus disposiciones no entren en tensión con normativa preexistente.
- 90.** Finalmente, el presente voto considera pertinente cuestionar la oportunidad del mecanismo dispuesto, específicamente de la denominada “comisión”, por cuanto implica, necesariamente, la creación de más institucionalidad estatal; cuestión que desde la propia descripción del dictamen realizada en los párrafos 189 a 191, parece no ser la más eficaz.

- 91.** Por las razones expuestas y al amparo de controles previos realizados, se consigna el presente voto salvado al dictamen 1-25-EE/25. Como ya ha advertido en ocasiones previas, los disensos presentados no implican, en caso alguno, justificación válida para que el Estado ecuatoriano no actúe en un irrestricto apego a la normativa nacional e internacional en materia de derechos humanos y de derecho internacional humanitario.

Teresa Nuques Martínez  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

Carmen Corral Ponce  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

Enrique Herrería Bonnet  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal, que el voto salvado de los jueces constitucionales Teresa Nuques Martínez, Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet, anunciado en el dictamen de la causa 1-25-EE, fue presentado en Secretaría General el 28 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 15:12; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**