

Quito, D.M., 12 de septiembre de 2024

CASO 9-24-EE

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

DICTAMEN 9-24-EE/24

Resumen: La Corte Constitucional realiza el control de constitucionalidad de la renovación de la declaratoria de estado de excepción que rige en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay, declarada mediante decreto ejecutivo 377 de 30 de agosto de 2024. La Corte emite dictamen favorable sobre la declaratoria de estado de excepción por la causal de grave conmoción interna.

1. Antecedentes

1. El 02 de julio de 2024, el presidente de la República emitió el decreto ejecutivo 318, mediante el cual declaró el estado de excepción en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y en el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia del Azuay.
2. El 01 de agosto de 2024, la Corte Constitucional emitió el dictamen 7-24-EE/24 en el que declaró la constitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción, así como de las medidas adoptadas, exclusivamente por la causal de grave conmoción interna.¹
3. El 08 de agosto de 2024, el presidente de la República emitió el decreto ejecutivo 351, mediante el cual incorporó un artículo al decreto ejecutivo 318, respecto de la limitación focalizada del derecho a la libertad de tránsito.
4. El 22 de agosto de 2024, la Corte Constitucional emitió el dictamen 8-24-EE en el que declaró la constitucionalidad de la medida ordenada en el decreto ejecutivo 351.²

¹ El dictamen fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alfí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, dos votos salvados de las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez.

² El dictamen fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alfí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, por uso de una licencia por enfermedad y Jhoel Escudero Soliz, por uso de licencia por vacaciones.

5. Mediante oficio T. 219-SGJ-24-0332 de 30 de agosto de 2024, el presidente de la República puso en conocimiento de la Corte Constitucional la renovación del estado de excepción. Además, adjuntó una copia del decreto ejecutivo 377 y los informes que recomiendan su renovación, remitidos por el Servicio Integrado de Seguridad ECU 911; el Ministerio del Interior y la Policía Nacional del Ecuador.
6. Por sorteo automático de 30 de agosto de 2024, su conocimiento correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
7. El 4 de septiembre de 2024, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y dispuso a la Presidencia de la República que remita las constancias de notificación a los organismos correspondientes. Esta información fue remitida el 5 de septiembre de 2024.³

2. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre la constitucionalidad del decreto ejecutivo 377 que renueva el estado de excepción. Esto, conforme a lo dispuesto en los artículos 166 y 436 numeral 8 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75, numeral 3, literal c) y 119 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

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

3.1. Que persistan las causas que motivaron el estado de excepción (presupuesto fáctico)

9. El artículo 166 de la Constitución establece: “[...] El decreto de estado de excepción tendrá vigencia hasta un plazo máximo de sesenta días. Si las causas que lo motivaron persisten podrá renovarse hasta por treinta días más, lo cual deberá notificarse [...]”.
10. Sobre la renovación de un estado de excepción, este Organismo ha establecido que, para su procedencia, se debe verificar la convergencia de tres requisitos: i) que persistan las causas que motivaron el estado de excepción (presupuesto fáctico); ii) que el estado de excepción se encuentre vigente al momento de la renovación (temporalidad); y, iii) que la renovación se notifique, como tal, de forma expresa

³ Mediante escrito ingresado el 5 de septiembre de 2024, la Presidencia de la República remitió a la Corte Constitucional las constancias de notificación del decreto 337 a los siguientes organismos: Asamblea Nacional, Corte Constitucional del Ecuador, Organización de las Naciones Unidas y Organización de los Estados Americanos.

(formalidad).⁴

11. En este caso, este Organismo encuentra que: i) según lo examinado y determinado en la sección 5 *infra*, el presidente de la República presenta argumentos para justificar que persisten las causas que motivaron el estado de excepción; ii) el decreto ejecutivo 377 fue emitido el 30 de agosto de 2024, *i.e.* mientras se encontraba vigente el estado de excepción originario ya que este culminaba el 2 de septiembre de 2024; y, iii) el presidente de la República, tanto en el decreto ejecutivo 377 como en el oficio T. 291-SGJ-24-0332, hizo referencia expresa a la renovación del estado de excepción.
12. Por lo expuesto, esta Corte concluye que se han cumplido los requisitos para que el decreto ejecutivo 377 pueda ser tratado como uno de renovación del estado de excepción declarado en el decreto ejecutivo 318 y modificado en el decreto ejecutivo 351.

4. Control formal de la declaratoria de estado de excepción

13. De acuerdo con el artículo 120 de la LOGJCC, a continuación, se verificará si la renovación de estado de excepción y el decreto ejecutivo que la contiene cumplen con los siguientes requisitos formales: “1. Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca; 2. Justificación de la declaratoria; 3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria; 4. Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso; y, 5. Las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los Tratados Internacionales”.

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

14. En cuanto a la identificación de los hechos, además de remitirse a lo expuesto en el estado de excepción originario (*i.e.* el declarado y regulado en los decretos ejecutivos 318 y 351), el presidente de la República ha aportado los siguientes informes en los que se identifican los hechos que motivan la renovación del estado de excepción: i) SIS-SIS-2024-0536-OF del Servicio Integrado de Seguridad ECU-911 (“SIS”); ii) MDI-CGJ-2024-0573-MEMO del Ministerio del Interior; y, (iii) PN-DAI-EII-2024-0344-INF de la Policía Nacional. Además, han señalado los informes iv) CIES-SUG-S-2024-0138-OF y CIES-CGJ-013-2024 del Centro de Inteligencia Estratégica (“CIES”); v) MDN-MDN-2024-846-OF del Ministerio de Defensa, calificados como secretos.
15. Por otro lado, en el artículo 1 del decreto ejecutivo 377, el presidente de la República

⁴ Ver, por ejemplo, CCE, dictamen 7-23-EE/23, 01 de agosto de 2024, párr. 9.

identifica a la grave conmoción interna, prevista en el artículo 164 de la Constitución, como la causal por la que renueva el estado de excepción.

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

4.2. Justificación de la declaratoria

17. La Corte Constitucional ha considerado que la renovación de un estado de excepción puede justificarse por “la permanencia de los hechos que lo originaron, por el recrudecimiento de los mismos o por la necesidad de fortalecer las medidas temporales adoptadas con miras a procurar una efectiva transición hacia el régimen de ordinariedad”.⁵

18. En el decreto ejecutivo 377, el presidente de la República explica:

Que en los reportes de prensa, informes de la Policía Nacional en relación con la violencia, información de las Fuerzas Armadas a nivel de operativos militares complementarios, y reporte de emergencias del SIS ECU 911, se evidencia la efectividad del accionar del Gobierno desde la declaratoria del estado de excepción con el Decreto Ejecutivo No. 318, y las medidas establecidas; sin embargo, los actos violentos y demás modus operandi de los grupos armados organizados persisten, en las provincias y cantón focalizados, y es necesario mantener el mismo régimen excepcional dispuesto en los Decretos Ejecutivos No. 318 y 351.

19. Así, se verifica que el presidente de la República ha justificado la renovación del estado de excepción por la causal de grave conmoción interna alegando la permanencia de los hechos que lo originaron. Por lo expuesto, se cumple también el requisito formal del artículo 120 numeral 2 de la LOGJCC.

4.3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria

20. En cuanto al ámbito territorial, el decreto ejecutivo 377 prevé que el estado de excepción surtirá efectos en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro, y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la Provincia de Azuay. En cuanto al ámbito temporal, el referido decreto establece que la renovación del estado de excepción durará 30 días contados a partir de la terminación del estado de excepción originario, declarado en el decreto ejecutivo 318. Por tanto, cumple el requisito del artículo 120 numeral 3 de la LOGJCC.

⁵ CCE, dictamen 7-21-EE/21, 29 de noviembre de 2021, párr. 12

4.4. Derechos que sean susceptibles de suspensión o limitación

21. En el decreto ejecutivo 377 se dispone la suspensión y limitación, dependiendo del caso, de los mismos derechos que ya constaron en los decretos ejecutivos 318 y 351. Es decir que el presidente de la República (i) suspende los derechos a la inviolabilidad de domicilio, a la inviolabilidad de correspondencia y a la libertad de asociación y reunión y (ii) limita el derecho a la libertad de tránsito. Estos derechos son susceptibles de suspensión o limitación de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 165 de la Constitución, razón por la cual se cumple el requisito formal previsto en el artículo 120 numeral 4 de la LOGJCC.

4.5. Notificaciones requeridas por la Constitución y tratados internacionales

22. Conforme se indicó en el párrafo 7 *supra*, el presidente de la República envió a esta Corte la constancia de las notificaciones realizadas a la Asamblea Nacional, la Organización de los Estados Americanos y la Organización de las Naciones Unidas. Por tanto, se verifica el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 120 numeral 5 de la LOGJCC.

5. Control material de la declaratoria de estado de excepción

23. De acuerdo con el artículo 121 de la LOGJCC, a continuación, se verificará si el decreto ejecutivo 377 cumple con los siguientes requisitos materiales:

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

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

24. Esta Corte ha determinado que el presidente de la República no solo debe afirmar la ocurrencia de los hechos que motivan el estado de excepción, sino que estos deben acreditarse. Como parte de este control, “la Corte Constitucional busca comprobar que los hechos afirmados por la Presidencia de la República se encuentren demostrados de forma suficiente con material probatorio objetivo, útil e idóneo”.⁶
25. De esta forma, la jurisprudencia de este Organismo ha establecido que el presidente de la República podría basarse en informes o reportes de las autoridades nacionales

⁶ CCE, dictamen 8-21-EE/21, 10 de diciembre de 2021, párr. 18.

competentes en la materia sobre la cual versa el estado de excepción; en material documental, audiovisual o informes periciales; en informes o reportes de los organismos internacionales especializados; en reportes o noticias objetivas de medios de comunicación; entre otros.⁷

- 26.** En el dictamen 7-24-EE/24, se constató que los hechos alegados por el presidente de la República, para justificar la declaratoria del estado de excepción originario, tuvieron real ocurrencia. Así, se verificó que el presidente de la República sustentó su decreto en informes de la Policía Nacional, el SIS, el CIES, el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior, en reportes de noticias de medios de comunicación nacionales y en la exposición de hechos notorios o públicamente conocidos.
- 27.** Del mismo modo, en el decreto ejecutivo 377, el presidente de la República acude a siete hechos documentados por el medio de comunicación “Primicias”, respecto de actuaciones de las fuerzas de seguridad, actuaciones judiciales, así como varios hechos de extrema violencia ocurridos en las provincias de Los Ríos, Guayas, Manabí, y Azuay. Asimismo, se refirió a los siguientes informes: i) SIS-SIS-2024-0536-OF del Servicio Integrado de Seguridad ECU 911, ii) PN-DAI-EII-2024-0344-INF de la Policía Nacional, iii) MDI-CGJ-2024-0573-MEMO del Ministerio del Interior, iv) CIES-SUG-S-2024-0138-OF, informe secreto del CIES; y, v) CCFFAA-G-3-PM-2024-149-INF, informe secreto del Ministerio de Defensa. En este contexto, a continuación, se describirá brevemente su contenido con el fin de examinar si de ellos se desprende la persistencia de los hechos que motivaron la renovación de la declaratoria del estado de excepción. Para el efecto, el análisis se centrará únicamente en aquellos hechos ocurridos en las provincias y en el cantón objeto del estado de excepción y se prescindirá de los hechos ajenos a estas circunscripciones.
- 27.1** El informe del SIS (SIS-SIS-2024-0536-OF) comprende el periodo transcurrido entre el 02 de julio al 21 de agosto de 2024 y contiene información estadística respecto de las provincias de El Oro, Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena y el cantón Camilo Ponce Enríquez, sobre las (i) emergencias totales,⁸ (ii) emergencias de seguridad ciudadana, (iii) emergencias relacionadas con muertes violentas;⁹ y, (iv) emergencias relacionadas con sustancias sujetas a fiscalización.¹⁰ Este señala que en el periodo analizado “[a]l comparar con el periodo anterior (12 de mayo al 01 de julio de 2024), se evidencia un decremento del -8.79% en emergencias totales y una disminución de -8.95% en emergencias de seguridad ciudadana”. En esta línea concluye que,

⁷ CCE, dictamen 7-24-EE/24, 01 de agosto de 2024, párr. 23.

⁸ El detalle consiste en: 1. Total de emergencia; y, 2. Seguridad Ciudadana.

⁹ El detalle consiste en: 1. Asesinato, 2. Sicariato, 3. Homicidio, 4. Osamenta; y, 5. Femicidio.

¹⁰ El detalle consiste en: 1. Consumo; y, 2. Tenencia.

[...] pese a que las acciones tomadas por los servicios de seguridad estatal han tenido una respuesta positiva para disminuir parámetros de violencia generados por los actores de los GDO, los índices aún se mantienen en niveles elevados que perjudican a la integridad y seguridad de las personas, y siguen generando una conmoción interna de seguridad.

27.2. El informe de la Policía Nacional (PN-DAI-EII-2024-0344-INF) contiene la “actualización de la dinámica de la violencia en los sectores focalizados a partir de la vigencia del estado de excepción, detallando el número de delitos cometidos con un análisis estadístico, la relación de la disminución de la violencia a partir del estado de excepción y las medidas implementadas [...]”. El periodo de análisis está comprendido entre el 14 de junio y 01 de julio de 2023 y de 2024, y del 02 de julio al 21 de agosto de 2024, en las provincias de Santa Elena, Manabí, Los Ríos, Orellana, Guayas, El Oro; y los cantones Camilo Ponce Enríquez y Durán.

Al efecto, se desprende que, en el periodo del 02 de julio al 21 de agosto de 2024, en lo concerniente a los homicidios intencionales,

se evidencia un decremento del -17%, las Provincias que concentran un incremento de violencia son Orellana y El Oro. Por otro lado, la Provincia de Guayas concentra la principal incidencia y peso de violencia con 44.4% a nivel nacional. De las provincias de estudio el peso de violencia que concentran es 79.5%.

Además, señala que el tipo de violencia que prevalece es la **violencia criminal**, “la cual concentra el 94.9% de la problemática”, en el periodo de 02 de julio a 21 de agosto de 2024. Determina que,

[I]a dinámica de la violencia a nivel nacional, permite identificar que han existido víctimas niñas, niños y adolescentes, los cuales se concentran principalmente en la provincia del Guayas, que refleja el 41% de la problemática, seguido de las provincias de Los Ríos con el 15%, El Oro 10%, Pichincha 10%, Esmeraldas 5%, Manabí 5%, Bolívar 3%, Cañar 3%, Cotopaxi 3% y Orellana 3%, mencionadas provincias concentran el 97% de la violencia homicida contra niñas, niños y adolescentes.

Además, detalla que en “[I]a caracterización de la violencia registra mayor incidencia la violencia criminal con el 98%, bajo la motivación de amenaza con el 56%, con el uso de arma de fuego con el 89%, en tipo de lugar público con el 77%”.

Finalmente, expone que:

[...] la dinámica de los homicidios intencionales a nivel nacional consumados mediante VIOLENCIA CRIMINAL registra como principales motivaciones [...] la AMENAZA que concentra el 58.9% de la violencia criminal, EL TRÁFICO INTERNO DE DROGAS (MICROTRÁFICO) con el 31,4%, ROBO A PERSONAS con el 5.1% y ROBO A DOMICLIOS con el 1.3%; motivaciones que concentran el 97% de la violencia criminal a nivel nacional.

De ahí que, “los hechos de violencia y criminalidad persisten, siendo necesario el fortalecimiento de las estrategias y operaciones policiales y militares que permitan erradicar las raíces de las estructuras criminales [...]”.

27.3 El informe del MDI (MDI-CGJ-2024-0573-MEMO) indica que:

las medidas estratégicas implementadas a partir de la ejecución del Decreto Ejecutivo N°318 (y N°351) han generado resultados favorables, sin embargo los hechos de violencia y criminalidad persisten, siendo necesario el fortalecimiento de las estrategias y operaciones policiales y militares que permitan erradicar las raíces de las estructuras criminales mediante el combate contra grupos de delincuencia organizada en los territorios focalizados con la finalidad de reducir los índices de violencia.

28. Adicionalmente, el decreto ejecutivo 377 señala, sobre el informe secreto del CIES (CIES-SUG-S-2024-0138-OF), que “corresponde a una actualización de datos levantados en el sistema de inteligencia sobre la base de la aplicación del estado de excepción declarado con el Decreto Ejecutivo No. 318” y al informe jurídico CIES-CGJ-013-2024. Respecto del informe secreto CCFFAA-G-3-PM-2024-149-INF, indica que contiene “información relacionada a los resultados obtenidos durante la vigencia del Decreto Ejecutivo No. 318, y la efectividad de sus operaciones militares con las medidas dispuestas en el estado de excepción, así como se sustenta su recomendación para la renovación del mismo por persistir las causas que motivaron su declaración”.

29. Con base en lo expuesto, este Organismo verifica que los hechos que motivaron la renovación del estado de excepción provienen de fuentes oficiales con competencia en la materia, pues corresponden a instituciones que han monitoreado la situación de la violencia, en las provincias y en el cantón determinados en los decretos ejecutivos 318, 351 y 377. También se evidencia que, si bien, de los hechos afirmados por el presidente de la República, consta un decremento de los índices de criminalidad, la justificación de la renovación del estado de excepción expone que aún se registran hechos de extrema violencia en las provincias y en el cantón en los que se dispone la renovación del estado de excepción. Por lo tanto, aun cuando existirían mejoras en los índices, se ha demostrado la necesidad de la renovación referida para mantener la tendencia y poder controlar los índices de criminalidad.

30. En tal virtud, se verifica la real ocurrencia de los hechos en la renovación del estado de excepción bajo examen, de acuerdo con lo exigido por el artículo 121 numeral 1 de la LOGJCC.

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

31. Como ya quedó establecido, en el artículo 1 del decreto ejecutivo 377 se define a la grave conmoción interna como la causal que fundamenta el estado de excepción. Por lo que, a continuación, se analizará si los hechos constitutivos de la declaratoria de estado de excepción configuran, o no, la causal invocada por el presidente de la República.

32. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, la causal de grave conmoción interna se configura ante la concurrencia de dos requisitos: i) la real ocurrencia de acontecimientos de tal intensidad que atenten gravemente en contra del ejercicio de los derechos constitucionales, la estabilidad institucional, la seguridad y la convivencia normal de la ciudadanía; y, como consecuencia de estos acontecimientos, ii) se genere una considerable alarma social.¹¹

33. Además, esta Corte ha señalado que debe entenderse a la alarma social como aquellas situaciones que causan una sensación de intranquilidad o zozobra en la ciudadanía.¹²

34. En el dictamen 7-24-EE/24, la Corte concluyó que se cumplía este primer requisito pues los hechos que motivaron la declaratoria del estado de excepción originario:

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

35. Por lo tanto, en atención a lo descrito, tras verificar en la documentación aportada que la violencia criminal implica el 94.9% de la problemática del país; que el 79.5% de los homicidios intencionales se concentran en las provincias y el cantón precisados en la renovación del estado de excepción; que el uso de armas de fuego es el principal

¹¹ CCE, dictamen 3-19-EE/19, 9 de julio de 2019, párr. 21

¹² 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.

medio por el cual se realiza la violencia criminal y, que este tipo de violencia incluye entre sus víctimas a niñas, niños y adolescentes con un porcentaje preocupante, principalmente en la provincia del Guayas, se concluye que los índices de violencia y criminalidad en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay continúan siendo acontecimientos de tal intensidad que atentan gravemente en contra del ejercicio de los derechos constitucionales, la seguridad y la convivencia normal de la ciudadanía. Por lo que, se cumple el primer requisito.

36. En cuanto al segundo requisito, en el dictamen 7-24-EE/24, se verificó que los acontecimientos de criminalidad detallados en el decreto 318 “alcanzan tal magnitud que generan alarma social considerable, que altera el normal funcionamiento de las actividades sociales y económicas en múltiples sectores del territorio nacional e incluso han llamado la atención de organismos internacionales como la CIDH”. Así, la Corte tuvo en cuenta las noticias de los medios de comunicación locales, nacionales e internacionales, el pronunciamiento de la CIDH e, incluso, las comunicaciones de alcaldes y alcaldes de diferentes cantones del país en las que se advirtió “la existencia de hechos de violencia que han causado alarma en la población y han obligado a las autoridades locales a paralizar actividades económicas, escolares y de prestación de servicios”.
37. De modo que, ante su persistencia en las provincias y en el cantón señalados en los decretos 318, 351, así como en la actual renovación, esta Corte verifica que los hechos presentados por el presidente de la República, que son públicos y notorios, continúan generando alarma social y, por tanto, se cumple el segundo requisito.
38. En virtud de lo expuesto, esta Corte concluye que los hechos alegados configuran la causal de grave conmoción interna, prevista en el artículo 164 de la Constitución.

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

39. Esta Corte ya se ha pronunciado en el sentido de que, para recurrir al régimen excepcional, es necesario que la situación desborde los mecanismos institucionales ordinarios de respuesta. Al respecto, ha señalado que el presidente de la República “no puede recurrir al régimen de excepcionalidad para hacer frente a hechos recurrentes y que requieren de cambios estructurales y de largo plazo. Menos aún, sin evidenciar que las medidas dictadas, en el régimen ordinario y excepcional, para superar estos acontecimientos hayan sido desbordadas”.¹³ El estado de excepción fue

¹³ CCE, dictamen 4-20-EE/20, 19 de agosto de 2020, párr. 31.

declarado en un contexto en el que el nivel de resiliencia estatal era insuficiente en relación con el incremento de la violencia.¹⁴

40. Conforme se concluyó en el dictamen 7-24-EE/24, el presidente de la República demostró que “[...] la proliferación de grupos criminales que atentan contra la seguridad ciudadana y la adaptación de nuevas y refinadas estrategias criminales han desbordado la capacidad de la fuerza pública en el control de las actividades criminales y han afectado la efectividad de los mecanismos ordinarios disponibles para la consecución de sus fines”.¹⁵
41. Además, debe tomarse en cuenta que, como se expuso en la sección 5.1 *supra*, que el Ministerio del Interior, la Policía Nacional y el SIS han reportado que, a pesar de que las acciones realizadas han contribuido a la disminución de la violencia, persiste la necesidad de mantener el régimen de excepción, pues los índices de violencia y criminalidad siguen desbordando el alcance de los medios ordinarios, impidiendo que, en las provincias y en el cantón en los que opera la renovación, se superen estas circunstancias. Además, justifican la renovación del estado de excepción argumentando que el régimen excepcional permitiría mantener los avances realizados hasta la fecha y lograr nuevos progresos en cuanto a la reducción de estos índices.
42. En virtud de lo expuesto, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito material previsto en el artículo 121 numeral 3 de la LOGJCC.

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

43. En cuanto a los límites espaciales o territoriales, la Corte ha establecido que:

[L]a focalización geográfica de un estado de excepción es razonable cuando, al menos: i) se identifica claramente la delimitación geográfica, estableciendo concretamente la jurisdicción o jurisdicciones cantonales, provinciales o regionales sobre las que rige el estado de excepción; y, ii) se acompaña la suficiente información objetiva que da cuenta de la real ocurrencia de los hechos en las jurisdicciones específicas sobre las que se Control formal de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción declara el estado de excepción y su situación calamitosa en comparación con otras jurisdicciones.¹⁶

44. En el dictamen 7-24-EE/24, la Corte ya concluyó que los hechos que motivaron la

¹⁴ CCE, dictamen 7-24-EE/24, 01 de agosto de 2024, párr. 94.

¹⁵ *Ibíd.*, párr. 99.

¹⁶ 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.

declaratoria del estado de excepción se concentran, en mayor medida, en las provincias y en el cantón identificado por el presidente de la República.¹⁷ Además, respecto de la provincia de Santa Elena, la Corte tras una verificación de lo documentado en medios de comunicación concluyó que, “es público y notorio el nivel de violencia que también existe en la provincia de Santa Elena, lo que hace posible la inclusión de todas las circunscripciones territoriales fijadas en la declaratoria”.¹⁸

45. En cuanto a los límites temporales, el artículo 166 de la Constitución establece un periodo de vigencia máximo de 30 días para los decretos que prevén la renovación de un estado de excepción. En este caso, el decreto 377 renueva el estado de excepción por 30 días y, considerando la magnitud de los hechos que motivaron la declaratoria de estado de excepción y su renovación, así como la naturaleza de las acciones que se requieren para enfrentarlos y el riesgo que corre el ejercicio de múltiples derechos de toda la ciudadanía, esta Corte estima que el periodo de vigencia previsto en el decreto 377 es razonable.

46. En virtud de lo expuesto, se cumple el requisito material del artículo 121 numeral 4 de la LOGJCC.

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

47. De conformidad con el artículo 122 de la LOGJCC, a continuación, se verificará 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”.

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

48. Analizado el decreto ejecutivo 377, se verifica que este se remite a los decretos ejecutivos 318 y 351 respecto a las medidas que se adoptan. Por lo que, sin perjuicio de que se verifica el cumplimiento formal del artículo 122 numeral 1 de la LOGJCC porque han sido dispuestas mediante decreto ejecutivo, se recuerda al presidente de la República que, en el marco de la renovación de un estado de excepción, el decreto respectivo debe mencionar e incluir de forma explícita las medidas extraordinarias que mantienen su vigencia y no limitarse a referir el o los decretos originarios que

¹⁷ CCE, dictamen 7-24-EE/24, 01 de agosto de 2024, párr. 104.

¹⁸ *Ibíd.*, párr. 106.

regulan los estados de excepción que se pretenden renovar.¹⁹

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

49. El presidente de la República ordena las siguientes medidas excepcionales:²⁰

- a. La suspensión del derecho a la inviolabilidad del domicilio en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay.
- b. La suspensión del derecho a la inviolabilidad de la correspondencia en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay.
- c. La suspensión del derecho a la libertad de asociación y reunión en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay.
- d. Las requisiciones de bienes a las que haya lugar para mantener la soberanía y la integridad del Estado en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay.
- e. La movilización e intervención de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay.
- f. La restricción del derecho a la libertad de tránsito, todos los días, desde las 22h00, hasta las 05h00 en 19 cantones y 1 parroquia de las provincias de Azuay, Guayas, Los Ríos y Orellana.²¹

50. Tal como se determinó en los dictámenes 7-24-EE/24²² y 8-24-EE/24²³, con relación a la *competencia material*, la Corte verifica que las medidas ordenadas en el decreto ejecutivo 377 se encuentran previstas en el artículo 165 de la Constitución como

¹⁹ CCE, dictamen 7-23-EE/23, 05 de octubre de 2023, párr. 24.

²⁰ En el artículo 2 del decreto ordenó: “Disponer que la aplicación de los artículos 3, 4, 5, 6 y 7 del Decreto Ejecutivo No. 318 de 02 de julio de 2024, se ejecuten con las precisiones y limitaciones realizadas en el dictamen 7-24-EE/24 de 01 de agosto de 2024”.

²¹ Esta medida fue agregada, por medio del decreto ejecutivo 351 de 08 de agosto de 2024, a continuación del artículo 7 del decreto ejecutivo 318 de 02 de julio de 2024.

²² CCE, dictamen 7-24-EE/24, de 01 de agosto de 2024, párrs. 117-121.

²³ CCE, dictamen 8-24-EE/24, 22 de agosto de 2024, párr. 12.

competencias del presidente de la República en el contexto del estado de excepción. Por su parte, la suspensión de derechos está prevista en el primer inciso del artículo 165 de la Constitución. Y, las medidas excepcionales, como el empleo de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional y las requisiciones están contempladas en los numerales 6 y 8 del artículo 165 de la Constitución.

51. En cuanto a la *competencia espacial o territorial*, se verifica que las medidas ordenadas se aplicarán de forma focalizada en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay. Por ende, se constata que todas las medidas ordenadas guardan coherencia con el ámbito espacial establecido en el artículo 164 de la Constitución.
52. Por último, sobre la *competencia temporal*, se observa que las medidas serán aplicables durante el tiempo que dure la renovación del estado de excepción; es decir, durante 30 días. De manera que se verifica que estas se enmarcan en los límites temporales previstos en el artículo 166 de la Constitución y cumplen, por tanto, el requisito formal previsto en el artículo 122 numeral 2 de la LOGJCC.

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

53. El artículo 123 de la LOGJCC dispone que la Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplan con los siguientes requisitos materiales:
1. Que sean estrictamente necesarias para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria, y que las medidas ordinarias sean insuficientes para el logro de este objetivo;
 2. Que sean proporcionales al hecho que dio lugar a la declaratoria;
 3. Que exista una relación de causalidad directa e inmediata entre los hechos que dieron lugar a la declaratoria y las medidas adoptadas;
 4. Que sean idóneas para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria;
 5. Que no exista otra medida que genere un menor impacto en términos de derechos y garantías;
 6. Que no afecten el núcleo esencial de los derechos constitucionales, y se respeten el conjunto de derechos intangibles; y,
 7. Que no se interrumpa ni se altere el normal funcionamiento del Estado.
54. Al respecto, por cuanto en el decreto ejecutivo bajo examen se ordenan las mismas medidas excepcionales contempladas en los decretos ejecutivos 318 y 351, con fundamento en los mismos hechos constitutivos, este Organismo considera suficiente remitirse al análisis de control material de las medidas realizado en los dictámenes 7-24-EE/24 y 8-24-EE/24, en los que ya se dictaminó que estas cumplen los requisitos materiales establecidos en el artículo 123 de la LOGJCC, en los mismos términos y bajo las mismas condiciones y limitaciones que fueron establecidas por esta Corte en los mencionados dictámenes. Por lo que, para mayor claridad, al ser de obligatorio

cumplimiento, se recapitulan a continuación:

55. Sobre la (1) *suspensión del derecho a la inviolabilidad del domicilio*, los registros y allanamientos que se realicen deben realizarse observando los siguientes parámetros:

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

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

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

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

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

55.6 Según la Constitución, la inviolabilidad de domicilio no se refiere a “requisas”, pues esta corresponde a otra medida extraordinaria (requisiciones).

56. Sobre la (2) *suspensión del derecho a la inviolabilidad de la correspondencia* se deben observar los siguientes parámetros:

56.1 La aplicación de la medida deberá ser idónea, necesaria y proporcional considerando las exigencias de cada situación en particular; no deberá emplearse para acceder a información que sea ajena a los fines del estado de excepción y que no se relacione con el cometimiento u ocultamiento de algún ilícito

relacionado con “grupos armados organizados” y los “grupos de delincuencia organizada”. Esta medida deberá respetar la normativa nacional correspondiente.

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

56.3 En la medida de lo posible, se buscará emplear primero la figura de la interceptación, de acuerdo con los requisitos y el procedimiento legal correspondiente.²⁴

57. Con relación a la suspensión del derecho a la libertad de asociación y reunión, este Organismo determinó la constitucionalidad exclusivamente de la (3) *suspensión del derecho a la libertad de reunión*,²⁵ con énfasis en que se realizará en estricta relación con los motivos de la declaratoria de estado de excepción. Por lo tanto, la medida no será idónea, necesaria y proporcional si restringe el derecho a manifestarse pacíficamente.

58. Respecto a las (4) *requisiciones de bienes* a las que haya lugar para mantener la soberanía y la integridad del Estado, debe observarse los criterios de extrema necesidad y el cumplimiento de las disposiciones aplicables establecidas en el ordenamiento jurídico vigente, especialmente de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, su reglamento y el Reglamento de Requisición de Bienes.²⁶ Además, se aplicará únicamente para armas, explosivos, municiones y accesorios que no cuenten con permiso de tenencia.²⁷

59. Sobre la (5) *movilización e intervención de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas* está proscrito cualquier ejercicio abusivo que tenga lugar al momento de ejecutarse esta medida y que se debe tomar en cuenta lo dispuesto, en entre otros, en los artículos 158, 159, 166 y 233 de la Constitución.²⁸ El accionar de las Fuerzas Armadas tendrá como fin la garantía del orden público, la seguridad y la paz social, en el contexto de los hechos que fundamentan el estado de excepción, respetando la dignidad y los derechos de las personas sin discriminación alguna y con apego irrestricto al ordenamiento jurídico.²⁹

²⁴ CCE, dictamen 6-22-EE/22, 31 de agosto de 2022, párr. 127.

²⁵ Se declaró inconstitucional la frase del artículo 3 del decreto ejecutivo 318 “asociación y”, por lo que se excluyó expresamente a la limitación del derecho de asociación.

²⁶ CCE, dictamen 7-24-EE/24, 01 de agosto de 2024, párr. 159.

²⁷ *Ibíd.*, párr. 162.

²⁸ *Ibíd.*, párr. 165.

²⁹ *Ibíd.*, párr. 166.

60. Finalmente, sobre la (6) *restricción del derecho la libertad de tránsito*, se advirtió que las autoridades encargadas de aplicar la medida están obligadas a respetar los derechos y garantías de la población establecidas en el texto constitucional.³⁰

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 de la renovación del estado de excepción decretado en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay.
2. **Declarar** la constitucionalidad de las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción, en los términos en que han sido ordenadas por el presidente de la República y con las puntualizaciones realizadas en este dictamen y en los dictámenes 7-24-EE/24 y 8-24-EE/24.
3. **Disponer** al presidente de la República que, una vez concluido el periodo de vigencia del estado de excepción, remita a la Corte Constitucional el informe correspondiente de conformidad con el artículo 166 de la Constitución.
4. **Recordar** que el objetivo final del estado de excepción es garantizar el orden público, la paz social y la convivencia pacífica de los ciudadanos. Por ello, las actuaciones de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas deben respetar el ordenamiento jurídico aplicable, incluyendo los derechos humanos de toda la población.
5. **Recordar** que el artículo 166 de la Constitución prevé: “las servidoras y servidores públicos serán responsables por cualquier abuso que hubieran cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción”.
6. **Disponer** a la Defensoría del Pueblo que, en el marco de sus competencias, realice el seguimiento de las actuaciones realizadas en relación con la declaratoria de estado de excepción e informe al respecto a la Corte Constitucional una vez que este finalice. Si la Defensoría del Pueblo identifica posibles vulneraciones de

³⁰ CCE, dictamen 8-24-EE/24, 22 de agosto de 2024, párrs. 23-24.

derechos, deberá activar los mecanismos y acciones previstas en el ordenamiento jurídico.

7. 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 nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 12 de septiembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL