

Guía de Jurisprudencia **Constitucional**

**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD
DE LOS DECRETOS DE ESTADOS DE
EXCEPCIÓN**

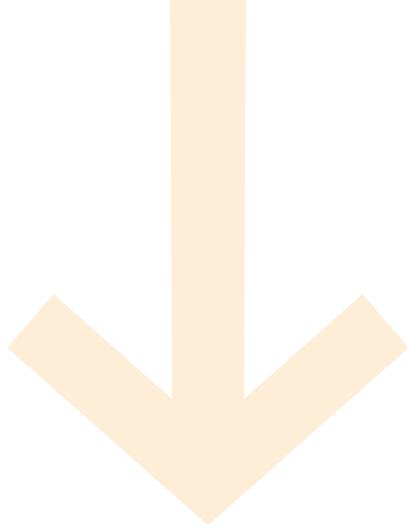


2023

GUÍA DE JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

**CONTROL DE
CONSTITUCIONALIDAD DE
LOS DECRETOS DE ESTADOS
DE EXCEPCIÓN**

ACTUALIZADA A MARZO 2023



Díaz Coral, María Eugenia

Guía de jurisprudencia constitucional. Control de Constitucionalidad de los Decretos de Estados de Excepción: actualizada a marzo de 2023 / María Eugenia Díaz Coral, Daniel Eduardo Gallegos Herrera y Esteban Miguel Molina Díaz. – Quito: Corte Constitucional; Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC), 2023. (Jurisprudencia constitucional, 13)

94 p.

e-ISBN: 978-9942-8887-8-5

1. Estado de excepción – Ecuador. **2.** Suspensión de derechos – Ecuador.
3. Control constitucional – Ecuador. **4.** Derecho constitucional – Ecuador. **5.** Jurisprudencia constitucional – Ecuador. **I.** Gallegos Herrera, Daniel Eduardo **II.** Molina Díaz, Esteban Miguel **III.** Título. **IV.** Serie

CDD21: 342.085 **CDU:** 342.085 **LC:** KHK 1775. D539 2023 **Cutter-Sanborn:** D542g

Catalogación en la fuente: Biblioteca "Luis Verdesoto Salgado", Corte Constitucional del Ecuador

Corte Constitucional del Ecuador

Juezas y Jueces

Alí Lozada Prado (Presidente)
Carmen Corral Ponce (Vicepresidenta)
Karla Andrade Quevedo
Alejandra Cárdenas Reyes
Jhoel Escudero Soliz
Enrique Herrería Bonnet
Teresa Nuques Martínez
Richard Ortiz Ortiz
Daniela Salazar Marín

Autores

María Eugenia Díaz Coral
Profesional Constitucional Académica
Daniel Gallegos Herrera
Director del Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional CEDEC
Miguel Molina Díaz
Coordinador Técnico de Difusión del Derecho Constitucional

Revisores

Despachos de juezas y jueces constitucionales
Byron Villagómez Moncayo
Coordinador Técnico de Investigación

Corrección de Estilo

Diana Briones Puga

Editor

Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional
CEDEC

Diseño y Diagramación

Dirección Nacional de Comunicación CCE
José Tamayo E10-25 y Lizardo García
(+593) - 02 3941800
Quito-Ecuador
<http://www.corteconstitucional.gob.ec>

Mayo 2023

©Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional - Corte Constitucional del Ecuador.
Todos los derechos quedan reservados.



Licencia Creative Commons

Reconocimiento - NoComercial - CompartirIgual - 4.0 Internacional
Attribution - NonCommercial - ShareAlike - 4.0 International
(CC BY-NC-SA 4.0)

Las opiniones y contenidos son responsabilidad exclusiva de sus autores. La reproducción de los contenidos se autoriza citando la fuente.

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio, sin autorización escrita de los titulares de los derechos.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	13
1 Naturaleza jurídica de la declaratoria de estado de excepción	17
Dictamen 1-19-EE/19 - Definición de estado de excepción	17
¿Qué son los estados de excepción?	17
Dictamen 4-21-EE/21- Finalidad de la declaratoria de estado de excepción	18
¿Cuál es la finalidad del estado de excepción?	19
Dictamen 2-23-EE/23 - El estado de excepción es una medida de <i>ultima ratio</i>	20
¿El estado de excepción puede ser considerado como la primera opción para solventar situaciones calamitosas?	20
Dictamen 7-20-EE/20- La declaratoria de estado de excepción no es una medida de carácter preventivo	22
¿El estado de excepción puede ser ordenado como una medida de carácter preventivo?	22
Dictamen 8-21-EE/21 - Estado de excepción y los problemas estructurales del Estado	23
¿El estado de excepción puede ser considerado como una alternativa para solventar problemas estructurales del Estado?	24
Dictamen 4-22-EE/22 - Estado de excepción dictado en el marco de protestas sociales	25
En el marco de protestas sociales ¿cuáles son los mecanismos que la Corte ha recomendado al Ejecutivo para garantizar una cultura de paz?	25
Dictamen 6-22-EE/22 - El estado de excepción frente a los casos de violencia criminal	26
¿El estado de excepción permite solventar la crisis relacionada con la violencia criminal?	27
¿Cuáles son los mecanismos ordinarios con los que cuenta el Ejecutivo para solventar la crisis de seguridad interna del país?	27
Dictamen 1-23-EE/23 - Estado de excepción frente a actos de violencia e inseguridad	29
¿Qué medidas alternativas distintas al estado de excepción puede adoptar el gobierno para resolver la falta de seguridad en el país?	29
CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN	31

2

Causales (CRE, artículo 164)

33

Dictamen 3-19-EE/19 - Grave conmoción interna	33
¿Cuáles son los presupuestos que configuran la causal de grave conmoción interna?	33
Dictamen 1-20-EE/20 - Calamidad pública	34
¿Cuáles son los elementos que caracterizan a un evento considerado como calamidad pública?	35
Dictamen 3-20-EE/20 - Declaratoria de estado de excepción por emergencia económica	36
¿Las alegaciones relativas a una emergencia económica son constitutivas de la causal de calamidad pública?	37
¿El estado de excepción es el mecanismo constitucional adecuado para que el Ejecutivo supere una emergencia económica?	38
Dictamen 2-23-EE/23 - Desastre natural	39
¿Es apropiado utilizar indistintamente la causal de calamidad pública para referirse a desastres naturales?	39
CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN	40

3

Principios que rigen los estados de excepción (CRE, artículo 164, segundo inciso)

41

Dictamen 4-19-EE/19 - Principios de necesidad y proporcionalidad y su relación con la delimitación territorial	41
¿Cuál es el objetivo de delimitar el ámbito territorial de los estados de excepción?	41
Dictamen 4-21-EE/21 - Interrelación entre los principios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad	43
¿Cuál es la relación del principio de necesidad con los principios de proporcionalidad y razonabilidad que rigen los estados de excepción?	43
¿En qué consiste el principio de legalidad en la declaratoria de estado de excepción?	43
Dictamen 3-20-EE/20 - Finalidad del límite temporal en los decretos de estado de excepción	44
¿Qué fines persigue el establecimiento de límites temporales en los decretos de estado de excepción?	44
En el marco de un evento sin precedentes como lo fue la pandemia del COVID-19 ¿cómo se debe interpretar el principio de temporalidad previsto en el artículo 164 de la CRE?	45
Dictamen 5-20-EE/20 - Razonabilidad	47
¿Qué implica que deba existir una justificación razonable para decretar el estado de excepción?	47
CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN	48

Control material de la declaratoria de estados de excepción (LOGJCC, artículo 121)

51

Dictamen 6-20-EE/20- Carga probatoria para justificar la necesidad de declarar y renovar un estado de excepción	51
¿A quién corresponde justificar la necesidad de declarar o de renovar un estado de excepción?	52
Dictamen 8-21-EE/21- Real ocurrencia de los hechos	53
¿En qué consiste el presupuesto de real ocurrencia de los hechos que provocaron la declaratoria de estado de excepción?	53
¿Qué tipo de pruebas puede aportar el Ejecutivo para demostrar la real ocurrencia de los hechos que motivaron una declaratoria o renovación de un estado de excepción?	54
Dictamen 4-22-EE/22 - Obligación de probar la real ocurrencia de los hechos	54
¿Cuál es la finalidad de que el presidente de la República demuestre la real ocurrencia de los hechos?	54
Dictamen 4-19-EE/19 - Verificación de la gravedad de los hechos	55
¿Es suficiente verificar la real ocurrencia y la persistencia de los hechos que motivaron la declaratoria de estado de excepción?	55
Dictamen 1-21-EE/21 - Focalización geográfica del estado de excepción	55
¿Cuándo la focalización geográfica de un estado de excepción es razonable?	56
CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN	57

Control material de las medidas ordenadas (LOGJCC, artículo 123)

59

Principios que rigen los estados de excepción aplicados al control material de las medidas ordenadas	59
Dictamen 5-22-EE/22 - Proporcionalidad de las medidas ordenadas	59
¿Qué parámetros verifica la Corte Constitucional para determinar que las medidas ordenadas en el estado de excepción son proporcionales?	59
Dictamen 4-20-EE/20 - Limitación temporal y espacial de las medidas ordenadas	60
¿Es necesario fijar los límites temporales y espaciales de las medidas ordenadas en el estado de excepción?	61
Dictamen 4-19-EE/19 - Alcance material de las medidas ordenadas	62
¿En qué consiste el alcance material de las medidas ordenadas en el marco de un estado de excepción?	62
Tipos de medidas ordenadas	63
Dictamen 3-20-EE/20 – Deber de coordinar entre instituciones públicas no es una medida de carácter extraordinario - Constitucionalidad de las actuaciones del COE N	63
¿La movilización de la administración pública central e institucional constituye una medida de carácter excepcional a ser dispuesta en el decreto de declaratoria de un estado de excepción?	63

¿Qué parámetros mínimos deben cumplirse para considerar que las actuaciones realizadas por el COE N son constitucionales?	64
Dictamen 3-20-EE/20A - Recaudación anticipada de tributos	64
¿La falta de un adecuado diseño de políticas económicas y de acuerdos políticos es justificación suficiente para disponer la recaudación anticipada de tributos?	65
Dictamen 3-22-EE/22 - Requisiciones	66
¿Qué criterios debe observar el Ejecutivo al momento de disponer requisiciones?	67
Dictamen 4-19-EE/19 - Inspecciones, requisas o registros practicados por miembros de la Fuerza Pública y respecto a la suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia en los centros de rehabilitación social.	68
¿Qué presupuestos deben observar los miembros de la Fuerza Pública al realizar inspecciones, requisas o registros?	68
¿Qué aspectos deben ser considerados al momento de disponer la suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia?	68
Dictamen 3-20-EE/20 - Rol de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional para el restablecimiento del orden público	69
¿Qué parámetros deben ser considerados por las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional para reestablecer el orden público en un estado de excepción?	69
Dictamen 4-20-EE/20 - Ingreso de la Fuerza Pública a los centros de privación de libertad.	70
¿Es posible autorizar el ingreso de las Fuerzas Armadas a los centros de privación de libertad en un estado de excepción?	70
Dictamen 6-21-EE/21 - Actuación de las Fuerzas Armadas	72
¿Cuáles son los parámetros dentro de los cuales deben actuar las Fuerzas Armadas en el marco de un estado de excepción?	72
CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN	73
Sobre los principios que rigen los estados de excepción aplicados al control material de las medidas ordenadas.	73
Sobre los tipos de medidas ordenadas	74

6

Derechos susceptibles de suspensión o limitación (CRE, Artículo 165)

77

Dictamen 4-19-EE/19 - Derechos que pueden ser limitados o suspendidos y revisión de la correspondencia dirigida a personas privadas de la libertad	77
¿El estado de excepción habilita al presidente de la República para que disponga la suspensión o limitación de todos los derechos previstos en el artículo 165 de la CRE?	77
¿En qué consiste la revisión de la correspondencia dirigida a las personas privadas de la libertad por parte de la Policía Nacional y del cuerpo de seguridad penitenciaria?	77

Dictamen 2-21-EE/21 - Diferencia entre suspensión y limitación de derechos	78
¿Cuál es la diferencia entre suspensión y limitación de derechos constitucionales?.....	78
Dictamen 4-20-EE/20- Limitación del derecho a la inviolabilidad de correspondencia	80
¿Qué tipo de correspondencia no pueden ser limitada en un estado de excepción?	80
Dictamen 1-19-EE/19 – Suspensión del derecho a la libertad de información	80
¿Se puede considerar que la suspensión del derecho a la libertad de información es una medida proporcional y necesaria?.....	80
Dictamen 6-20-EE/20- Suspensión del derecho a la libertad de asociación y reunión	81
¿La suspensión del derecho a libertad de asociación y reunión puede ser absoluta?	81
Dictamen 6-22-EE/22 - Parámetros que el Ejecutivo debe observar para suspender el derecho de reunión y el derecho a la inviolabilidad de domicilio	82
¿Cuáles son los parámetros que el Ejecutivo deben observar para limitar el derecho a la reunión de forma proporcional?.....	82
¿Qué presupuestos debe observar el Ejecutivo para una aplicación proporcional de la suspensión de la inviolabilidad del domicilio?	83
CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN	83

7 Renovación del estado de excepción 85

Dictamen 4-21-EE/21 - Parámetros para la renovación de la declaratoria de estado de excepción	85
¿Cuáles son los elementos que el Ejecutivo debe observar para declarar la renovación de un estado de excepción?	85
Dictamen 7-21-EE/21 - Justificación de la renovación de un estado de excepción	86
¿Qué consideraciones debe tomar en cuenta el Ejecutivo para justificar la renovación de un estado de excepción?	86
¿Cómo debe proceder la Corte si en la renovación del estado de excepción el presidente no ha ordenado nuevas medidas, ni han variado los hechos que motivaron la declaratoria?.....	87
Dictamen 8-21-EE/21 - Temporalidad de la renovación de la declaratoria de estado de excepción	88
¿Es necesario que toda renovación de un estado de excepción sea declarada por el máximo de 30 días?	88
CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN	89

8 Recuadro de dictámenes relevantes sobre estados de excepción 91

PRESENTACIÓN

Al igual que en la mayoría de los sistemas democráticos contemporáneos, la Constitución de la República del Ecuador (CRE) contempla una herramienta jurídica para enfrentar situaciones de excepcionalidad que no pueden ser superadas mediante un régimen ordinario. Los artículos 164 al 166 de la carta fundamental regulan los estados de excepción, así como establecen las causales mediante las cuales pueden ser declarados y los principios que deberán ser observados. El artículo 165, de manera taxativa, detalla los derechos que pueden ser suspendidos o limitados, así como las medidas que el presidente de la República puede tomar para enfrentar la situación extraordinaria.

La naturaleza de esta institución jurídica, desde sus orígenes en la Antigua Roma, ha sido dotar al Estado de herramientas eficaces y suficientes para vencer una amenaza que ponga en riesgo a los habitantes y a la misma existencia de la sociedad organizada.¹ Sin embargo, en todo el proceso histórico de evolución de esta institución jurídica, la gran pregunta ha sido cómo lograr que la misma no exceda los propósitos con los que fue creada y sea sometida a un control que garantice, en última instancia, la preservación del régimen democrático. Incluso, esto ha motivado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos a emitir amplia jurisprudencia sobre el uso arbitrario de esta figura.² En tal sentido, la Constitución ecuatoriana dispone al presidente de la República notificar las declaratorias de los estados de excepción a la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional y a los organismos internacionales que corresponda. El artículo 166 de la carta fundamental faculta a la Asamblea

1 Véase Ackerman, Bruce. *Antes de que nos ataquen de nuevo: la defensa de las libertades en tiempos de terrorismo*. Barcelona: Península, 2007, p. 109; «The Emergency Constitution». *The Yale Law Journal*, 113, 5 (2004), p. 1046.

2 Véase por ejemplo: Corte IDH, Caso Zambrano Vélez vs. Ecuador, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 4 de julio de 2004. Caso Santander Tristán Donoso vs. Panamá, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de enero de 2009. Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas; sentencia de 28 de noviembre de 2018.

Nacional a revocar el decreto, que lo podría hacer, conforme al artículo 46 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFL), con el voto de la mayoría de sus miembros.

En el caso de la Corte Constitucional, como máximo órgano de administración de la justicia constitucional e interpretación del texto constitucional, el artículo 436, numeral 8, le otorga la atribución de efectuar de oficio y de modo inmediato el control de constitucionalidad de las declaratorias de los estados de excepción. Es decir, es competencia de la Corte el control de constitucionalidad de los decretos que declaran o que se dictan con fundamento en los estados de excepción, y de su potencial renovación, al tenor del artículo 75 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC). La Corte Constitucional, en ejercicio de esta competencia, ha desarrollado extensa jurisprudencia a fin de dotar de contenido y alcance a los estados de excepción en cuanto institución jurídica extraordinaria, así como al ejercicio del control de constitucionalidad sobre estos.

Para el Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC) su serie editorial "Jurisprudencia Constitucional" no solo es un mecanismo de difusión de las reglas, parámetros y criterios que la Corte ha construido y continúa construyendo mediante sus decisiones, sino que implica la posibilidad de acercar la justicia constitucional a la población para que pueda reclamar adecuadamente la protección de sus derechos. Los estados de excepción y su control de constitucionalidad, sin embargo, están revestidos de especial importancia por implicar una discusión directamente conectada con la misma existencia y continuidad del Estado constitucional de derechos y justicia, así como con la garantía de los derechos a través de la limitación del poder.

En ese sentido, la *Guía de Jurisprudencia Constitucional* sobre los estados de excepción presenta extractos específicos de las decisiones más relevantes de la Corte Constitucional respecto de la naturaleza jurídica, los principios y las causales, el control constitucional formal y material tanto de la declaratoria como de las medidas que se ordenan, así como sus efectos y la posibilidad de renovación. Es preciso consignar que en la exposición de la jurisprudencia el lector percibirá los criterios de la Corte Constitucional desde la entrada en vigor de la carta fundamental hasta la actualidad.

Quienes hemos construido la presente *Guía* esperamos que la misma se convierta en una herramienta útil y con información suficiente para toda la sociedad, especialmente las instituciones del Estado que, por medio de estados de excepción, están llamadas a enfrentar casos de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural, garantizando la protección a los derechos humanos y la existencia del sistema democrático. Estamos convencidos que esta herramienta, que compiló de forma sistemática y ordenada la jurisprudencia constitucional sobre esta temática, también será de gran utilidad para las reflexiones e investigaciones de la academia y la comunidad jurídica, así como de quienes integran la sociedad civil en calidad de veedores de la protección de derechos.

Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional.

1. Naturaleza jurídica de la declaratoria de estado de excepción

Dictamen 1-19-EE/19³ - Definición de estado de excepción

HECHOS Y ALEGACIONES

Mediante Decreto Ejecutivo 741 de 16 de mayo de 2019, Lenin Moreno Garcés, entonces presidente de la República dictó estado de excepción en el sistema de rehabilitación social a nivel nacional debido a los actos de violencia y a las condiciones de habitabilidad de algunos de estos centros. El primer mandatario invocó la causal de grave conmoción interna y dispuso, entre otras cosas, la suspensión del ejercicio de los siguientes derechos: inviolabilidad de correspondencia, libertad de información y libertad de asociación y reunión. El decreto estuvo vigente por 60 días en todo el territorio nacional.⁴

Luego, el representante del Ejecutivo emitió el decreto 754 de 27 de mayo de 2019⁵, mediante el cual realizó un alcance y contextualización de lo decretado 16 de mayo de 2019.

CRITERIO RELEVANTE

¿Qué son los estados de excepción?

La Corte definió al estado de excepción como:

7. [...] un mecanismo o medio que contempla el propio Estado constitucional para afrontar una circunstancia extraordinaria que desborda la normalidad, superando

3 Voto unánime. Jueza ponente: Carmen Corral Ponce.

4 Esta causa estuvo signada con el Nro. 1-19-EE.

5 Esta causa estuvo signada con el Nro. 2-19-EE, misma que se acumuló al expediente 1-19-EE, conforme lo resuelto por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 28 de mayo de 2019.

a las alternativas de implementación y mecanismos de intervención que el ordenamiento jurídico prevé de manera ordinaria.

DECISIÓN

Declarar la constitucionalidad de los decretos de estado de excepción examinados, excepto en cuanto a la limitación del derecho a la información contenido en el artículo 3 del Decreto No. 741 y en el artículo 7 del Decreto No. 754. Disponer que la Defensoría del Pueblo dé seguimiento a la implementación de las medidas dispuestas en el estado de excepción. Recordar y advertir a las y los servidores públicos que, de conformidad con el último inciso del artículo 166 de la CRE, serán responsables por cualquier abuso que hubieran cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción

Dictamen 4-21-EE/21⁶- Finalidad de la declaratoria de estado de excepción

HECHOS Y ALEGACIONES

Mediante Decreto Ejecutivo 140 de 28 de julio de 2021, Guillermo Lasso Mendoza, presidente de la República dispuso la renovación, por 30 días, del estado de excepción dispuesto inicialmente mediante Decreto Ejecutivo 116 de 14 de julio de 2021.⁷ El decreto originario ordenó el estado de excepción en la provincia de El Oro y en la ciudad de Guayaquil, desde las 20h00 del día 14 de julio de 2021 hasta las 23h59 del día 28 de julio de 2021, por calamidad pública producida por la detección de casos de COVID19 variantes DELTA y DELTA DELTA ++K417N (AY.1), a fin de mitigar su propagación hacia el resto del país y reducir la velocidad de contagio.

6 6 votos a favor. 3 votos salvados de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín y del juez constitucional Ramiro Avila Santamaría. Jueza ponente: Carmen Corral Ponce.

7 La constitucionalidad del Decreto Ejecutivo 116 fue declarada mediante dictamen 3-21-EE/21.

CRITERIO RELEVANTE

¿Cuál es la finalidad del estado de excepción?

En cuanto a la finalidad que debe perseguir el estado de excepción la Corte determinó que:

10. El estado de excepción desde la normativa constitucional y legal se concibe como una medida temporal y extraordinaria que tiene como finalidad activar mecanismos de respuesta inmediatos ante contingencias graves o imprevistas que no pueden ser solventadas por el Estado dentro un régimen competencial ordinario⁸, siempre que se justifique la excepcionalidad de las circunstancias sobrevenidas y la imperiosidad de las decisiones adoptadas para hacer frente a sucesos que desbordan el ámbito de la normalidad.

DECISIÓN

Declarar la constitucionalidad del decreto de renovación del estado de excepción. Disponer que la suspensión de los derechos y las medidas extraordinarias ordenadas en el Decreto Ejecutivo 116 y ratificado por la renovación del decreto 140 se efectúen conforme lo dispuesto en el dictamen 3-21-EE/21 de 21 de julio de 2021. Declarar que el artículo 3 del decreto ejecutivo⁹ analizado, no está justificado y por lo tanto deviene en inconstitucional.

Insistir en que los órganos competentes implementen los medios que el régimen jurídico ordinario pone a su disposición, y, reiterar que resulta imprescindible la coordinación interinstitucional para que exista la atención oportuna desde los distintos sectores involucrados, de tal forma, que la adopción de medidas extraordinarias dentro de un estado de excepción, incluyendo sus renovaciones, cuenten con la justificación y el carácter excepcional que esta figura amerita.

8 Artículo 121.3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

9 El artículo 3 del decreto examinado disponía que: "Las personas que cuenten con un certificado emitido por la autoridad sanitaria nacional, que acredite su estado de vacunación completo en contra del COVID-19, podrán exceptuarse de las limitaciones a la libertad de tránsito establecidas por el Decreto Ejecutivo No. 116 del 14 de julio de 2021".

Dictamen 2-23-EE/23¹⁰ - El estado de excepción es una medida de *ultima ratio*

HECHOS Y ALEGACIONES

Mediante Decreto Ejecutivo 693 de 20 de marzo de 2023, Guillermo Lasso Mendoza, presidente de la República declaró estado de excepción por calamidad pública producida en las provincias de Guayas, El Oro, Pichincha, Loja, Los Ríos, Bolívar, Santa Elena, Esmeraldas, Manabí, Imbabura, Chimborazo, Santo Domingo de los Tsáchilas, Napo y Azuay, por un periodo de 60 días.

La declaratoria fue motivada por dos fenómenos naturales: i) las consecuencias del grave temporal invernal; y, ii) el movimiento telúrico ocurrido el 18 de marzo de 2023, en el cantón Balao de la provincia de Guayas. En el decreto, el presidente de la República afirmó que las medidas dispuestas en la declaratoria son necesarias para hacer frente a los hechos relatados, que fueron además de real ocurrencia, públicos y notorios, e informados por medios de comunicación nacionales e internacionales. Además, que las medidas ordenadas eran proporcionales, ya que devenían de la insuficiencia de medios ordinarios.

Las medidas ordenadas mediante dicho decreto fueron: i) la movilización de las entidades de la Administración Pública Central e Institucional, especialmente, de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, ii) la articulación y coordinación del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional (COE N), iii) el apoyo y coordinación de los gobiernos autónomos descentralizados; y, iv) la forma en cómo deben gestionarse los recursos públicos y de cooperación internacional para atender el estado de excepción y eventuales proyectos de remediación.

CRITERIO RELEVANTE

¿El estado de excepción puede ser considerado como la primera opción para solventar situaciones calamitosas?

La Corte determinó que entre las prerrogativas con las que cuenta el Ejecutivo para solventar cuestiones calamitosas se encuentra la de declarar estado de

¹⁰ Voto unánime. Jueza ponente: Carmen Corral Ponce.

emergencia.¹¹ Po lo tanto, el estado de excepción es la medida más gravosa, por lo que no puede ser la primera opción para solventarlas.

49. En ese contexto, esta Magistratura no evidencia que en el decreto N° 693, se haya justificado razonablemente por qué en este caso en particular era necesario elegir la vía más gravosa y declarar un estado de excepción, en lugar de un estado de emergencia; tanto más, que el decreto N° 693 contiene principalmente directrices e instrucciones para hacer efectivo el principio de coordinación entre la Función Ejecutiva y los gobiernos autónomos descentralizados, así como, para encausar el uso eficiente de los recursos públicos destinados a superar el estado de excepción, financiar proyectos de remediación y prevenir catástrofes futuras (párrs. 21 y 40 *supra*). Estas disposiciones, como se dejó sentado precedentemente, son propias de un régimen constitucional ordinario en situaciones de emergencia.

50. En suma, se determina que el estado de excepción al ser un mecanismo extraordinario, restringido, agravado y de *ultima ratio* (que incluso posibilita la suspensión y limitación de derechos constitucionales), no debe ser considerado como la primera opción a la que se acuda para solventar situaciones calamitosas que, de acuerdo al tipo de medidas concretas a adoptarse, cuentan con una fórmula de tratamiento constitucional y legal dentro del régimen ordinario.

DECISIÓN

Declarar la inconstitucionalidad del decreto examinado por no superar el control material previsto en el artículo 121.3 de la LOGJCC. Dar por concluido el estado de excepción. Reiterar que el Ejecutivo tiene habilitada la vía de la declaratoria de emergencia de acuerdo con la ley, para atender los desastres naturales que han acaecido en el territorio nacional, así como para tomar las medidas necesarias para prevenir y mitigar situaciones similares en el futuro.

11 Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza, Registro Oficial Tercer Suplemento 131 de 22 de agosto 2022, por medio de la cual se reformó la Ley de Seguridad Pública y del Estado, artículo innumerado "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 [...]. Asimismo, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública en sus artículos 6.31 y 57 prevé que las máximas autoridades de las entidades públicas se encuentran facultadas para dictar estados de emergencia con miras a atender acontecimientos graves tales como accidentes, terremotos, inundaciones, sequías, grave conmoción interna, inminente agresión externa, guerra internacional, catástrofes naturales, y otras que provengan de fuerza mayor o caso fortuito, a nivel nacional, sectorial o institucional.

Llamar la atención a la Presidencia de la República por dictar reiteradamente estado de excepción para hacer efectivo el principio de coordinación entre las instituciones del Estado, así como, para encausar el uso eficiente de los recursos públicos destinados para atender el estado de excepción. Aquello en virtud de que tales órdenes no atañen al ejercicio de las facultades extraordinarias que ostenta el Ejecutivo en el marco de un estado de excepción.

Dictamen 7-20-EE/20¹²- La declaratoria de estado de excepción no es una medida de carácter preventivo

HECHOS Y ALEGACIONES

Mediante Decreto Ejecutivo 1217 de 21 de diciembre de 2020, Lenin Moreno Garcés, entonces presidente de la República declaró estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional, durante 30 días. El presidente emitió el decreto debido al grave incremento en el contagio del COVID-19, producido por las aglomeraciones y reuniones masivas en espacios públicos y privados. Lo cual, según el primer mandatario, podía devenir en una saturación del sistema sanitario. De acuerdo con el decreto, la finalidad de la declaratoria era contener la expansión de la mutación del coronavirus proveniente de Reino Unido.

CRITERIO RELEVANTE

¿El estado de excepción puede ser ordenado como una medida de carácter preventivo?

La Corte determinó que el estado de excepción no es una medida de carácter preventivo en virtud de las siguientes consideraciones:

23. Al respecto, la Corte no es indiferente frente a las consecuencias de la capacidad de respuesta del sistema de salud pública si la tendencia de hospitalización se mantiene creciente, ni frente a la gravedad de los posibles efectos de la nueva mutación del virus. No obstante, el artículo 121 numeral primero de la LOGJCC le exige a esta Corte verificar la real ocurrencia de los hechos justamente porque los estados de excepción operan frente a circunstancias actuales y ciertas, mas

12 7 votos a favor. 1 voto salvado de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce. 1 voto salvado del juez constitucional Hernán Salgado Pesantes. Jueza ponente: Daniela Salazar Marín.

no son una herramienta frente a escenarios probables o futuros. En contraposición con la exigencia de este artículo, el presidente de la República fundamenta el estado de excepción en un posible riesgo futuro y no actual, lo que le impide a esta Corte verificar la real ocurrencia de los hechos en los que se fundamenta la declaratoria de estado de excepción por calamidad pública. De ahí que, frente a los posibles riesgos de la nueva variante del COVID-19, así como frente a los pre-
visibles escenarios de ocupación de camas si la tendencia de los indicadores epidemiológicos continúa, resulta indispensable que [el] gobierno nacional adopte las medidas preventivas necesarias para reforzar, de forma coordinada, los mecanismos de prevención disponibles de conformidad con sus facultades ordinarias.¹³

DECISIÓN

Declarar la inconstitucionalidad del decreto de estado de excepción. Recordar al presidente de la República y a las autoridades competentes que pueden adoptar las medidas dirigidas a evitar las aglomeraciones y reuniones masivas, así como a prevenir los posibles riesgos de la variante del COVID-19 identificada en el Reino Unido con base en las atribuciones del régimen constitucional ordinario. Exhortar al gobierno nacional para que refuerce los mecanismos de prevención disponibles bajo el régimen ordinario, de forma coordinada.

Dictamen 8-21-EE/21¹⁴ - Estado de excepción y los problemas estructurales del Estado

HECHOS Y ALEGACIONES

El presidente de la República, Guillermo Lasso Mendoza, mediante Decreto Ejecutivo 276 de 28 de noviembre de 2021, dispuso renovar el estado de excepción declarado inicialmente a través del Decreto Ejecutivo 210 de 29 de septiembre de 2021.¹⁵ Desde un inicio, el presidente decretó el estado de excepción debido a la grave conmoción interna en todos los centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional, sin excepción alguna. El decreto dispuso la renovación del estado de excepción por el plazo de 30 días adicionales.

13 En el mismo sentido véase el dictamen 6-21-EE/21, de 03 de noviembre de 2021, párrafo 8.5.

14 8 votos a favor. Un voto en contra del juez constitucional Enrique Herrera Bonnet. Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez.

15 La constitucionalidad de este decreto fue examinada en la causa 5-21-EE/21.

CRITERIO RELEVANTE

¿El estado de excepción puede ser considerado como una alternativa para solventar problemas estructurales del Estado?

En el marco de la crisis del sistema de rehabilitación social ocurrida en los años 2019-2020, la Corte enfatizó que:

28. [...] 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.

29. Con base en las consideraciones expuestas, este Organismo nuevamente le recuerda a la Administración Pública Central su obligación de adoptar medidas estructurales en el Sistema Nacional de Rehabilitación Social para rehabilitar efectivamente a los infractores de las normas penales, mediante el desarrollo de sus capacidades individuales y de sus deberes comunitarios; para esto es indispensable que las autoridades responsables de la rehabilitación social de las personas privadas de libertad desarrollen políticas públicas efectivas para la ejecución de los ejes de tratamiento previsto en el ordenamiento jurídico, a saber, eje laboral, eje de educación, cultura y deporte, eje de salud, eje de vinculación social y familiar, y, eje de reinserción.¹⁶

DECISIÓN

Declarar la constitucionalidad del decreto de renovación del estado de excepción. Disponer que la suspensión a los derechos y las medidas extraordinarias dispuestas se efectuarán conforme lo dispuesto en este dictamen. Enfatizar al presidente de la República el extremo cuidado que debe observar en la movilización de las Fuerzas Armadas conforme los parámetros establecidos en el presente dictamen. Exhortar al presidente de la República, la Asamblea Nacional, la Función Judicial y demás funciones y órganos del Estado, como la Fiscalía General del Estado y la Defensoría Pública, para que emprendan acciones para

16 La Corte Constitucional ha reiterado en varios dictámenes de control de constitucionalidad de las declaratorias y renovaciones de estados de excepción la obligación del Estado de solventar problemas estructurales, tales como la pandemia por el COVID-19 o la seguridad interna del Estado, a través de los mecanismos ordinarios que prevé la Constitución y la ley. Véase, por ejemplo, los dictámenes 3-20-EE/20, 3-20-EE/20A, 4-20-EE/20, 5-20-EE/20.

implementar soluciones estructurales a la situación carcelaria en el país, más allá de las medidas extraordinarias a través del estado de excepción. Entre otras disposiciones dirigidas al presidente de la República, la Defensoría del Pueblo, Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI), al Ministerio del Interior, a la Policía Nacional y a las Fuerzas Armadas.

Dictamen 4-22-EE/22¹⁷ - Estado de excepción dictado en el marco de protestas sociales

HECHOS Y ALEGACIONES

Mediante Decreto Ejecutivo 459 de 20 de junio de 2022, el presidente de la República Guillermo Lasso Mendoza declaró estado de excepción por “grave conmoción interna en las provincias de Chimborazo, Tungurahua, Cotopaxi, Pichincha, Pastaza e Imbabura”, y derogó el Decreto Ejecutivo 455, de 17 de junio de 2022. Por medio del Decreto 455, el primer mandatario había declarado estado de excepción por iguales circunstancias, en las mismas provincias antes mencionadas y con una duración de 30 días. Sin embargo, este último decreto estuvo vigente por cuatro días.

CRITERIO RELEVANTE

En el marco de protestas sociales ¿cuáles son los mecanismos que la Corte ha recomendado al Ejecutivo para garantizar una cultura de paz?

En virtud de la declaratoria de estado de excepción por la grave conmoción interna generada a raíz de las protestas sociales de junio de 2022, la Corte estableció que:

118. Siguiendo estos preceptos constitucionales [artículos 3 y 393 CRE], se exhorta al gobierno a consolidar una cultura de paz en el marco de una sociedad democrática como indica la Constitución, esto significa establecer acuerdos y mecanismos reales que permitan superar efectivamente las problemáticas estructurales de índole social, económica y cultural que son las que están en el trasfondo de este tipo de situaciones.

17 Voto unánime. Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes.

119. De ahí que resulta indispensable que para superar el conflicto social todas las partes involucradas se encaminen a un proceso serio y duradero de diálogo democrático. Este diálogo debe enmarcarse en el respeto a las condiciones de un Estado intercultural y plurinacional, teniendo como límites los derechos de las personas y el deber de lograr la paz social, a efecto de que se pueda superar las causas que motivan el (sic) estados de excepción.

DECISIÓN

Declarar la constitucionalidad parcial del estado de excepción. Declarar que el artículo 12 del decreto 459, relacionado con el control de ciudadanos extranjeros que participen violentamente en protestas deviene en inconstitucional debido a que no se encuentra entre las facultades extraordinarias previstas en el artículo 165 de la CRE.

Llamar la atención a la Presidencia de la República por la derogatoria del Decreto Ejecutivo No. 455 sin que hayan concluido las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. Entre otras disposiciones dirigidas al presidente de la República, Fuerzas Armadas, Policía Nacional, Defensoría del Pueblo.

Dictamen 6-22-EE/22¹⁸ - El estado de excepción frente a los casos de violencia criminal

HECHOS Y ALEGACIONES

Mediante Decreto Ejecutivo 527 de 14 de agosto de 2022, Guillermo Lasso Mendoza, presidente de la República declaró estado de excepción por grave conmoción interna en los cantones Guayaquil, Durán y Samborondón, con una vigencia de 30 días. El primer mandatario justificó dicha declaratoria en virtud del incremento de las actividades de grupos de delincuencia organizada cuya violencia y prácticas se habrían recrudecido.

18 Voto unánime. Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes.

CRITERIOS RELEVANTES

¿El estado de excepción permite solventar la crisis relacionada con la violencia criminal?

Sobre las recurrentes declaratorias de estados de excepción encaminadas a solventar la violencia criminal, la Corte determinó que:

145. [...] el hecho de que este sea el cuarto estado de excepción consecutivo propuesto para enfrentar el problema de la violencia criminal (ver párrafo 52 *supra*) evidencia que: i) decretar un estado de excepción no constituye por sí sola una solución inmediata a la problemática, porque ésta persiste y va en escalada; y, ii) un estado de excepción es un mecanismo extraordinario que no puede ser empleado como un instrumento ordinario ni puede ser una herramienta de gestión pública.

¿Cuáles son los mecanismos ordinarios con los que cuenta el Ejecutivo para solventar la crisis de seguridad interna del país?

Con respecto a los mecanismos ordinarios con los cuales cuenta el Ejecutivo para garantizar la seguridad de las y los ciudadanos, la Corte enfatizó que:

146. Adicionalmente, esta Corte nota que el Ejecutivo tiene la obligación constitucional y legal ordinaria de implementar mecanismos, políticas, y estrategias para garantizar la seguridad de las personas.¹⁹ Para ello, cuenta con la facultad de coordinar entre los organismos competentes de la seguridad interna para emplear acciones conjuntas, enfrentar y evitar hechos que pongan en riesgo a la seguridad de las personas y del Estado.²⁰ También tiene la facultad de generar mecanismos de prevención, protección, defensa y sanción contra toda acción u omisión que atente contra la seguridad de cualquiera de los habitantes del Estado; puede priorizar planes y acciones de seguridad; y también tiene la potestad de asignar recursos y ejecutar acciones de seguridad de manera proporcional a las necesidades de prevención y protección, y a la magnitud y trascendencia de los factores que atenten contra la seguridad de los habitantes y del Estado.²¹ Para ese fin, también cuenta con un amplio aparato normativo e institucional.

19 Constitución, artículos 3, numeral 8; 66, numeral 3, literal b; 147, numerales 3, 5, 6, 9, 16 y 17; 341 y 393. Ley de Seguridad Pública y del Estado, artículos 2 y 5.

20 Constitución, artículo 227.

21 Ley de Seguridad Pública y del Estado, artículo 4.

147. Institucionalmente, el Ejecutivo cuenta con organismos tales como el Consejo de Seguridad Pública y del Estado (“COSEPE”),²² que tiene a su cargo las funciones de asesorarle y recomendarle sobre las políticas, planes y estrategias de Estado, y sobre sus procedimientos, en materia de seguridad pública. De igual manera, el COSEPE puede recomendar al presidente o presidenta de la República 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.²³ Tal organismo es de vital importancia para que el ejecutivo tome decisiones que sean convenientes ante acontecimientos graves o amenazas que afecten o puedan llegar a afectar a la integridad de los habitantes y del Estado.²⁴

148. De igual manera, varias instituciones encargadas de la seguridad del Estado se encuentran bajo la dirección y coordinación de la Presidencia de la República. Estas son: i) la Policía Nacional; ii) las entidades del Sistema Especializado Integral de Investigación, Medicina Legal y Ciencias Forenses; iii) el Servicio de Protección Pública; iv) las entidades complementarias de seguridad de la Función Ejecutiva; entre otras.²⁵ Dichas instituciones, en el ámbito de sus competencias, pueden y deben coadyuvar a enfrentar graves incidentes violentos reportados en el Decreto Ejecutivo No. 527.

149. Si esta institucionalidad resulta insuficiente para combatir la grave situación de criminalidad, el presidente de la República tiene la obligación de fortalecerla y garantizar que cada uno de estos organismos cumpla con su función.

DECISIÓN

Declarar la constitucionalidad del estado de excepción examinado. Declarar la constitucionalidad de las medidas contenidas en los artículos 6, 7 y 8 del decreto analizado, las cuales se relacionan con la limitación del derecho de reunión y la suspensión de los derechos a la inviolabilidad de domicilio y a la inviolabilidad de correspondencia, respectivamente. Enfatizar que el objetivo final del estado de excepción es garantizar el orden público, la paz social y la convivencia pacífica de los ciudadanos y ciudadanas. Por lo que, la actividad de la fuerza pública

22 Ley de Seguridad Pública y del Estado, artículo 6 “*El Consejo de Seguridad Pública y del Estado, estará conformado por: 1. Presidente o Presidenta Constitucional de la República, quien lo presidirá; 2. Vicepresidente o Vicepresidenta Constitucional de la República; 3. Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional; 4. Presidente o Presidenta de la Corte Nacional de Justicia; 5. Ministro o Ministra de Coordinación de Seguridad; 6. Ministro o Ministra de Defensa Nacional; 7. Ministro o Ministra de Gobierno, Policía y Cultos; 8. Ministro o Ministra de Relaciones Exteriores; 9. Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas; 10. Comandante General de la Policía.*”

23 Ley de Seguridad Pública y del Estado, artículo 7.

24 Ley de Seguridad Pública y del Estado, artículo 7, literal b.

25 COESOP, artículo 2.

(Policía Nacional y Fuerzas Armadas) se debe enmarcar en los estándares de uso progresivo de la fuerza y en el respeto a los derechos humanos de toda la población. Entre otras medidas ordenadas al presidente de la República y a la Defensoría del Pueblo.

Dictamen 1-23-EE/23²⁶ - Estado de excepción frente a actos de violencia e inseguridad

HECHOS Y ALEGACIONES

Mediante Decreto Ejecutivo 681 de 3 de marzo de 2023, el presidente de la República, Guillermo Lasso Mendoza, dictó estado de excepción en la provincia de Esmeraldas invocando la casual de grave conmoción interna. En esta ocasión el presidente de la República afirmó que la declaratoria de estado de excepción ocurre en virtud de que en la provincia de Esmeraldas ha existido un incremento en los niveles de delincuencia organizada generado por el cometimiento de varios hechos delictivos.²⁷ Además, sostuvo que ante el incremento de la inseguridad y de los niveles de violencia la capacidad numérica del personal policial resulta insuficiente para garantizar el mantenimiento del orden público. Esto a pesar de que, según el decreto, se habría incrementado un número importante de efectivos y oficiales policiales.

CRITERIO RELEVANTE

¿Qué medidas alternativas distintas al estado de excepción puede adoptar el gobierno para resolver la falta de seguridad en el país?

Pese a que la Corte constató que el desbordamiento de actos delictivos habían superado la capacidad ordinaria de la fuerza pública para garantizar la seguridad interna de las personas y que los hechos constitutivos de la declaratoria de estado de excepción no podían ser superados mediante el régimen ordinario, la

²⁶ Voto unánime. Jueza ponente: Daniela Salazar Marín.

²⁷ Entre los actos delictivos ocurridos el Ejecutivo mencionó los siguientes: homicidios, asesinatos, sicaratos, detonaciones de artefactos explosivos, robos, decomiso de sustancias estupefacientes sujetas a fiscalización, enfrentamientos entre presuntos delincuentes y fuerzas del orden público, eventos violentos en el marco de las elecciones zonales, declaratoria de un servidor policial como "objetivo militar", existencia de indicios balísticos en estructuras físicas de unidades de policía comunitaria y ataques con objetos contundentes hacia servidores policiales.

Corte realizó algunas consideraciones relacionadas con la obligación que tiene la Presidencia de utilizar las herramientas ordinarias para enfrentar la situación de violencia y delincuencia. Al respecto, este Organismo determinó que:

51. [...] de manera reiterada, la Presidencia de la República ha acudido al estado de excepción como herramienta para combatir la delincuencia. Esta estrategia, al ser reiterada, ha causado que se ordinarice el estado de excepción, figura que como su nombre indica debería ser invocada de manera excepcional. En razón de lo anterior, este Organismo ha insistido al presidente que:

es un deber del Estado articular las medidas oportunas y eficaces tendientes a superar las barreras estructurales que ocasionan los graves problemas del incremento en la actividad delincuencia, por lo que no se podrá recurrir de forma reiterada a los estados de excepción para promover medidas preventivas, reformas institucionales o formulación de políticas públicas, las cuales son obligaciones que deben asumirse dentro de un régimen competencial ordinario²⁸.

52. [...] a pesar de esta constatación, se recurre al estado de excepción sin reparar en que esta herramienta excepcional no soluciona los problemas estructurales como la falta de seguridad, y el que los niños, niñas y adolescentes sean captados por bandas criminales. Tanto la pobreza como la violencia merecen respuestas integrales por parte del Estado, considerando que el presidente de la República es el responsable de la administración pública²⁹. La declaratoria de estado de excepción no tiene la capacidad de impedir que los menores de edad sean reclutados por grupos delincuenciales. Para ello, se requieren medidas de prevención y políticas públicas, dirigidas a garantizar los derechos a la vida digna, a la salud, a la educación, al trabajo, entre otros derechos. [...]

55. El aumento en la violencia y el cometimiento de hechos delictivos, requieren respuestas integrales por parte del Estado, a través de las herramientas disponibles en el régimen constitucional ordinario. Ante el escenario de inseguridad que vive el país, este Organismo insiste a la Presidencia de la República que es responsabilidad del Estado garantizar la seguridad de todos sus habitantes.³⁰

28 Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 7-22-EE/22 de 29 de septiembre de 2022, párrs. 42 a 40.

29 Artículo 141 de la Constitución: "La Presidenta o Presidente de la República ejerce la Función Ejecutiva, es el Jefe del Estado y de Gobierno y responsable de la administración pública".

30 En el mismo sentido véase el dictamen 3-23-EE/23, de 12 de abril de 2023, párrafos 59, 60 y 61.

DECISIÓN

Declarar la constitucionalidad del estado de excepción. Declarar la constitucionalidad de la medida de restricción al derecho de reunión, mas no del derecho de asociación. Declarar la constitucionalidad de las medidas relacionadas con la inviolabilidad de domicilio y de correspondencia establecidas en los artículos 7 y 8 del decreto examinado, siempre que las facultades excepcionales se ejerzan de conformidad con los parámetros establecidos en los párrafos 93 y 102 del referido dictamen, respectivamente.

Insistir al presidente de la República en la necesidad de adoptar medidas integrales de carácter social y económico para dar respuestas estructurales a las problemáticas de la provincia de Esmeraldas, y así evitar el empleo recurrente del estado de excepción. Recalcar que la actividad de la fuerza pública (Policía Nacional y Fuerzas Armadas) se debe enmarcar en los estándares de uso progresivo de la fuerza y en el respeto a los derechos humanos de toda la población.

Llamar la atención al presidente de la República por las deficiencias del decreto relativas al uso indistinto entre los términos de limitación y suspensión de derechos y a la confusión entre los derechos de reunión y asociación. Entre otras disposiciones dirigidas a la Presidencia de la República y a la Defensoría del Pueblo.

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN

- El estado de excepción es un mecanismo o medio que contempla el propio Estado constitucional para afrontar una circunstancia extraordinaria que desborda la normalidad.
- La finalidad de los estados de excepción es activar mecanismos de respuesta inmediatos ante contingencias graves o imprevistas que no pueden ser solventadas por el Estado dentro un régimen competencial ordinario.
- Los estados de excepción operan frente a circunstancias actuales y ciertas, más no son una herramienta frente a escenarios probables o futuros.

- El estado de excepción es un mecanismo extraordinario, restringido, agravado y de *ultima ratio*. Por lo tanto, no debe ser considerado como la primera opción a la que se acuda para solventar situaciones calamitosas.
- El estado de excepción no es un instrumento jurídico, político o social encaminado a solventar problemas estructurales del Estado, ya que estos pueden solucionarse mediante los mecanismos ordinarios previstos en la Constitución y la ley.
- La declaratoria de estado de excepción no es una medida de carácter preventivo.
- Un estado de excepción es un mecanismo extraordinario que no puede ser empleado como un instrumento ordinario ni puede ser una herramienta de gestión pública.
- El Ejecutivo tiene la obligación constitucional y legal ordinaria de implementar mecanismos, políticas, y estrategias para garantizar la seguridad de las personas. Para ello cuenta con la facultad de coordinar entre los organismos competentes de la seguridad interna para emplear acciones conjuntas, enfrentar y evitar hechos que pongan en riesgo a la seguridad de las personas y del Estado.
- El uso recurrente de las declaratorias de estado de excepción provoca que esta medida se torne ordinaria, cuando en realidad es una herramienta extraordinaria.
- El incremento de la violencia y el cometimiento de hechos delictivos, requieren respuestas integrales por parte del Estado, a través de las herramientas disponibles en el régimen constitucional ordinario.

2. Causales (CRE, artículo 164)

Dictamen 3-19-EE/19³¹ - Grave conmoción interna

HECHOS Y ALEGACIONES

Mediante Decreto Ejecutivo 812 de 01 de julio de 2019, Lenin Moreno Garcés, entonces presidente de la República declaró estado de excepción en la parroquia Buenos Aires del cantón Urcuquí de la provincia de Imbabura por un plazo de 60 días. El primer mandatario emitió la declaratoria en virtud de que los constantes hechos de violencia ocurridos en la referida parroquia habrían escalado a un alto nivel de intensidad y afectación a los derechos de sus habitantes y a la seguridad del Estado. Por tanto, invocó la causal de grave conmoción interna.

Los derechos suspendidos fueron: inviolabilidad de domicilio, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión.

CRITERIO RELEVANTE

¿Cuáles son los presupuestos que configuran la causal de grave conmoción interna?

En cuanto a la causal sobre eventos que generen grave conmoción interna, la Corte Constitucional se apartó del precedente en el cual había dictaminado la constitucionalidad de estados de excepción de carácter preventivo, y además estableció dos parámetros que deben concurrir para configurar la referida causal.

31 8 votos a favor. Ausencia de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín. Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez.

19. En el pasado, la anterior Corte Constitucional (2007-2018) señaló erróneamente que ciertos hechos inminentes podrían configurar estados de grave conmoción interna y, por ello, dictaminó la constitucionalidad de estados de excepción de naturaleza preventiva, que podían ser renovados indefinidamente.³²

20. La actual Corte Constitucional, en estricta observancia a los derechos constitucionales y de los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad, considera necesario apartarse de esta línea jurisprudencial y dictar parámetros que identifiquen situaciones que configuran una grave conmoción interna.

21. En primer lugar, la conmoción interna implica 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. En segundo lugar, los hechos que configuran una situación de grave conmoción interna deben generar una considerable alarma social. Estos hechos, de manera frecuente, suelen ser reportados por los medios de comunicación.³³

DECISIÓN

Emitir dictamen favorable de constitucionalidad del Decreto Ejecutivo 812. La suspensión de los derechos a la inviolabilidad de domicilio, a la libertad de tránsito y el derecho de asociación y reunión deberá ser necesaria y proporcional en la medida en que permita cumplir los objetivos del estado de excepción. Disponer que la Defensoría del Pueblo dé seguimiento a la implementación de las medidas dispuestas en declaratoria de estado de excepción. Recordar a las y los servidores públicos la obligación contenida en el artículo 166 de la CRE.

Dictamen 1-20-EE/20³⁴ - Calamidad pública

HECHOS Y ALEGACIONES

Mediante Decreto Ejecutivo 1017 de 17 de marzo de 2020, Lenin Moreno Garcés, entonces presidente de la República declaró estado de excepción por calamidad

32 Véase, por ejemplo, los Dictámenes 001-15-DEE-CC, 001-15-DEE-CC, 004-15-DEE-CC, 014-15-DEE-CC, 015-15-DEE-CC, 016-15-DEE, entre otros.

33 En el mismo sentido véase el dictamen 6-22-EE/22, de 31 de agosto de 2022, párr. 48.

34 Voto unánime. Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez.

pública en todo el territorio nacional, debido a los casos de coronavirus confirmados en el país y a la declaratoria de pandemia por COVID-19 establecida por la Organización Mundial de la Salud. Decretó el estado de excepción por un plazo de 60 días.

Entre otros aspectos, el primer mandatario ordenó suspender el ejercicio de los derechos a la libertad de tránsito y a la libertad de asociación y reunión. Asimismo, dispuso que el COE N establezca los horarios y mecanismos de restricción a cada uno de los derechos antes mencionados.³⁵

CRITERIOS RELEVANTES

¿Cuáles son los elementos que caracterizan a un evento considerado como calamidad pública?

En cuanto a la causal de calamidad pública, prevista en el artículo 164 de la CRE, la Corte entendió que esta constituye:

28. [...] toda situación de catástrofe con origen en causas naturales o antrópicas que, por tener el carácter de imprevisible o sobreviniente, provoca graves consecuencias sobre la sociedad, particularmente, la lesión o puesta en riesgo de la integridad de la vida humana o de la naturaleza.

29. Así, se destaca de la definición expuesta dos elementos esenciales cuya concurrencia se requiere para la configuración de una calamidad pública, a saber, (i) la presencia de una situación catastrófica derivada de causas naturales o humanas que afecte gravemente a las condiciones sociales de una región o de todo el país; y (i) (sic) que la concurrencia de dicha situación sea imprevista o sobreviniente.^{36 37}

35 Ver las medidas ordenadas mediante el Decreto 1017 de 16 de marzo de 2020.

36 En los dictámenes 9-21-EE/22 y 1-22-EE/22, relacionados con la calamidad pública en el cantón Zaruma, la Corte reiteró que son dos los elementos que configuran esta causal.

37 La Corte Constitucional de la República de Colombia, en la sentencia C-216/11 de 29 de marzo de 2011, ha expuesto una definición semejante de calamidad pública: "Situación catastrófica que se deriva de causas naturales o técnicas, y que produce una alteración grave e intempestiva de las condiciones sociales, económicas y ecológicas de una región o de todo el país, o, como aquella desgracia o infortunio que afecte de manera intempestiva a la sociedad, o a un sector importante de ella y que perturbe o amenace perturbar de manera grave, inminente o intempestiva el orden económico social o ecológico (...) El carácter catastrófico no solo debe ser grave sino con una ocurrencia imprevista o sobreviniente a las situaciones que dentro de lo normal se presentan en el transcurrir de la actividad de la sociedad (...)".

DECISIÓN

Emitir dictamen favorable de constitucionalidad del Decreto 1017 con observancia a varios parámetros establecidos en la parte resolutive de este dictamen. Las autoridades que conforman los comités de operaciones de emergencia y toda persona que esté en ejercicio de potestades públicas tienen el deber irrestricto de sujetarse a las competencias y atribuciones que expresamente les confiera la Constitución y la ley, conforme el artículo 226 de la Constitución de la República.

Con sustento en los artículos 164 y 165 de la Constitución, enfatizar que la suspensión de derechos y la adopción de medidas excepcionales solo pueden ordenarse mediante decreto ejecutivo de estado de excepción, sin perjuicio de las disposiciones complementarias que los comités de operaciones de emergencia nacional, provinciales, cantonales u otras autoridades de aplicación emitan en el marco de las competencias y atribuciones que expresamente les confiera la Constitución y la ley, de acuerdo al artículo 226 de la Constitución de la República.

Recordar al Estado y a la ciudadanía que aquellos derechos que no fueron expresamente suspendidos en el Decreto Ejecutivo No. 1017 de 16 de marzo de 2020, permanecen vigentes durante el estado de excepción. Destacar el último inciso del artículo 166 ibidem.

Dictamen 3-20-EE/20³⁸ - Declaratoria de estado de excepción por emergencia económica

HECHOS Y ALEGACIONES

Mediante Decreto Ejecutivo 1074 de 15 de junio de 2020, Lenin Moreno Garcés, entonces presidente de la República declaró estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional, por el lapso de 60 días. El entonces primer mandatario invocó la causal de calamidad pública debido a los siguientes hechos: (i) la permanencia del COVID-19; y, (ii) la emergencia económica por efecto de la pandemia del COVID-19.

38 6 votos a favor. 2 votos concurrentes del juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez y del juez Alí Lozada Prado. 3 votos salvados del juez constitucional Ramiro Avila Santamaría y de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín.

CRITERIOS RELEVANTES

¿Las alegaciones relativas a una emergencia económica son constitutivas de la causal de calamidad pública?

En el marco de la pandemia del COVID-19, el presidente de la República fundamentó la declaratoria de estado de excepción en virtud de la ocurrencia de hechos supervinientes, los cuales fueron considerados como calamidad pública por emergencia económica. Con relación a lo afirmado por el primer mandatario, la Corte determinó que, ante problemas estructurales, el Estado debe responder de forma estructural y no excepcional. Esto con base en las siguientes consideraciones:

31. Queda fuera de duda que la pandemia ha tenido un impacto en la economía del país, que se manifiesta en todas sus áreas. No obstante, como es de conocimiento público, la crisis económica y financiera que se encuentra atravesando el Ecuador, no es solo una consecuencia de la aparición del COVID-19, sino de hechos previos que han venido ocurriendo en el Ecuador, los cuales no pueden omitirse.

33. Sobre la base de las consideraciones anteriores, es criterio de esta Corte que, en razón de la excepcionalidad de un estado de emergencia, los problemas económicos del país no se adecuan al contenido de las causales del artículo 164 de la Constitución para declarar el estado de excepción.

34. Este criterio se basa en que tales problemas, por tener un carácter endémico, deben ser solucionados dentro del ordenamiento jurídico normal vigente, a través de políticas de mediano y largo plazo. Caso contrario, las crisis económicas mantendrían a naciones en permanentes estados de excepción.

35. Lo anterior guarda concordancia con las facultades extraordinarias que se asumen en un estado de excepción, pues estas (sic) están destinadas a enfrentar contingencias excepcionales o emergentes, y no para resolver cuestiones estructurales que se deben encarar aplicando el sistema institucional y jurídico ordinario. Por ende, considerar que, frente a un evento de esta naturaleza, el presidente o presidenta de la República puede asumir facultades extraordinarias, rebasaría la esencia de un estado de excepción.

36. En conclusión, la “*emergencia económica*” que se invoca en el Decreto 1074, no se configura como un hecho que se adecue a ninguna de las causales establecidas en el artículo 164 de la Constitución, y, en el caso específico, no se configura dentro de la causal de calamidad pública que permita establecer y/o mantener un régimen de excepcionalidad en el país.

¿El estado de excepción es el mecanismo constitucional adecuado para que el Ejecutivo supere una emergencia económica?

La Corte determinó que el Ejecutivo puede solventar una emergencia económica por medio de los mecanismos que prevé el régimen ordinario.

39. En relación a la “*emergencia económica*”, las instituciones públicas cuentan con procedimientos suficientes que deben ser ejercidos de manera oportuna y eficiente para enfrentar situaciones críticas, que requieren de políticas públicas estructurales y de largo plazo. De allí, que la declaratoria de estado de excepción debe circunscribirse únicamente a situaciones extremas que no puedan ser resueltas mediante el ejercicio de las competencias, atribuciones y deberes ordinarios.

40. Como sustento de lo anterior, este Organismo constata que el régimen constitucional ordinario preve (sic) un catálogo de prerrogativas, facultades y competencias, que permiten a la Función Ejecutiva ejercer de forma exclusiva, o en coordinación con otras entidades del sector público, la toma de decisiones en materia económica, comercial y fiscal, como por ejemplo la proposición de leyes urgentes en materia económica.³⁹

41. Por ende, al existir prerrogativas, atribuciones y competencias exclusivas del Ejecutivo en materia de política económica, fiscal y comercial, que deben ser suficientes para superar los índices de desempleo, déficit fiscal y demás fenómenos económicos mencionados, esta Corte concluye que la “*emergencia económica*”, además de no constituir una causal que permita declarar un estado de excepción, tampoco cumple el presente requisito [Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario], pues puede ser superada a través del régimen constitucional ordinario.

DECISIÓN

Declarar dictamen favorable del decreto de estado de excepción, sujeto a que, en el término de 60 días, el presidente de la República y el resto de los entes con potestad normativa, acaten las exigencias dispuestas en el mencionado dictamen. Declarar que la emergencia económica no es constitutiva de las causales de un régimen de excepcionalidad.

Disponer al presidente de la República que informe cada 30 días a la Corte sobre las acciones dirigidas a establecer un régimen de transición a la “nueva nor-

³⁹ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 140.

malidad”. Enfatizar que el dictamen no constituye un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de los actos normativos remitidos como anexos al decreto examinado.

Entre otras disposiciones dirigidas a las autoridades del COE N, al Ejecutivo, a las demás funciones del Estado y a las autoridades locales. Así como, disponer la apertura de la fase de seguimiento al cumplimiento del dictamen.

Dictamen 2-23-EE/23⁴⁰ - Desastre natural

CRITERIO RELEVANTE

¿Es apropiado utilizar indistintamente la causal de calamidad pública para referirse a desastres naturales?

En este caso la causal en la cual se justificó la declaratoria de estado de excepción fue la “calamidad pública ocasionada por dos eventos naturales: i) el movimiento telúrico del 18 de marzo de 2023, y ii) las consecuencias perjudiciales de la temporada invernal que se han traducido en escenarios de inundaciones, aluviones, deslizamientos de tierra, deslaves y hundimientos. Al respecto, la Corte determinó que:

32. Para el caso bajo estudio es importante resaltar que las circunstancias expuestas en el decreto N° 693, corresponden con mayor propiedad a la ocurrencia de desastres naturales, los cuales, si bien, se podría decir que encajan genéricamente dentro del supuesto de calamidad pública⁴¹, *ex contrario*, por disposición expresa del artículo 165 de la CRE se constituyen como una causal específica y autónoma para disponer la declaratoria de estado de excepción, por lo que no es apropiado utilizar indistintamente el término “calamidad pública” para referirse a un “desastre natural”.

40 Los hechos, alegaciones y decisión de la presente causa fueron relatados en las páginas 20, 21 y 22 de la presente guía.

41 Esta Corte Constitucional, en el dictamen N° 1-20-EE/20 de 19 de marzo de 2020, expresó que: “(...) *por calamidad pública se entiende toda situación de catástrofe con origen en causas naturales o antrópicas que, por tener el carácter de carácter imprevisible o sobreviniente, provoca graves consecuencias sobre la sociedad, particularmente, la lesión o puesta en riesgo de la integridad de la vida humana o de la naturaleza*” (énfasis agregado).

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN

- La conmoción interna implica 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. Además, los hechos que configuran esta causal deben generar una considerable alarma social.
- La causal de calamidad pública se configura cuando concurren dos elementos: (i) la presencia de una situación catastrófica derivada de causas naturales o humanas que afecte gravemente a las condiciones sociales de una región o de todo el país; y (ii) que la concurrencia de dicha situación sea imprevista o sobreviniente.
- La *emergencia económica* no se configura como un hecho que se adecue a ninguna de las causales establecidas en el artículo 164 de la CRE. Por lo tanto, no permite establecer y/o mantener un régimen de excepcionalidad en el país.
- Al existir prerrogativas, atribuciones y competencias exclusivas del Ejecutivo en materia de política económica, fiscal y comercial la emergencia económica puede ser superada a través del régimen constitucional ordinario.
- No es apropiado utilizar indistintamente el término “calamidad pública” para referirse a un “desastre natural”.

3. Principios que rigen los estados de excepción (CRE, artículo 164, segundo inciso)

Dictamen 4-19-EE/19⁴² - Principios de necesidad y proporcionalidad y su relación con la delimitación territorial

HECHOS Y ALEGACIONES

Mediante Decreto Ejecutivo 823 de 15 de julio de 2019, Lenin Moreno Garcés, entonces presidente de la República renovó la declaratoria de estado de excepción contenida en los decretos ejecutivos 741 de 16 de mayo de 2019 y 754 de 27 de mayo de 2019, relacionados con la crisis en el sistema de rehabilitación social a nivel nacional.

En esta ocasión, el Ejecutivo afirmó que los acontecimientos de violencia y las condiciones de habitabilidad en algunos centros de rehabilitación social persistían. Sostuvo que la renovación del estado de excepción en el sistema carcelario se fundamentaba en la causal de grave conmoción interna.

La vigencia de la renovación del estado de excepción fue de 30 días y abarcó todos los centros de privación de libertad a nivel nacional.

CRITERIOS RELEVANTES

¿Cuál es el objetivo de delimitar el ámbito territorial de los estados de excepción?

La Corte resaltó la importancia de delimitar el ámbito territorial de los estados de excepción en función del cumplimiento a los principios de necesidad y proporcionalidad. Para ello efectuó las siguientes reflexiones:

42 7 votos a favor. Ausencia de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo y del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet. Jueza ponente. Daniela Salazar Marín.

44. Para cumplir con los principios de necesidad y proporcionalidad, las medidas que se adopten en un estado de excepción deben limitarse al ámbito espacial o territorial en el que estén ocurriendo los hechos que justifican tales medidas, sin afectar los derechos de personas ajenas a esta situación.⁴³

45. En el Dictamen No. 1-19-EE/19, la Corte Constitucional consideró que los Decretos relativos a la declaratoria de estado de excepción en el sistema de rehabilitación social a nivel nacional cumplieron con el principio de territorialidad. La Corte Constitucional toma nota de que, según el informe de la Defensoría del Pueblo, *“en algunas provincias como Sucumbíos, Napo, Esmeraldas, Cañar, Chimborazo, al momento de la visita no había presencia militar en los exteriores de los Centros de Privación de Libertad; así también, en la ciudad de Ambato donde a más de no contar con la presencia de los militares tampoco se vislumbró la presencia de la Policía Nacional en el área donde deben encontrarse realizando las funciones encomendadas”*.⁴⁴

46. No obstante, la declaratoria de estado de excepción no obliga a adoptar las medidas extraordinarias en todos los centros de privación de libertad, sino que su implementación debe aplicarse de manera razonable y necesaria en la medida de las exigencias de cada centro. De ahí que el hecho de que las medidas dispuestas en los Decretos Ejecutivos 741 y 754 se hayan limitado a centros de privación de libertad específicos, y no hayan abarcado a todo el sistema de rehabilitación a nivel nacional, sugiere que se han respetado parámetros de necesidad en la implementación de estas medidas.

DECISIÓN

Emitir dictamen favorable de constitucionalidad a la renovación de declaratoria de estado de excepción. La implementación de las medidas extraordinarias autorizadas en virtud de este dictamen deberá abarcar de manera integral las causas que motivaron el estado de excepción. La suspensión de los derechos autorizada por este dictamen debe ser necesaria, proporcional, y conducente a los fines de retornar al estado ordinario del sistema de rehabilitación social de modo gradual, como objetivo de la renovación del estado de excepción.

Entre otras medidas ordenadas a la Defensoría del Pueblo, SNAI y Ministerio del Interior.

43 Este criterio fue reiterado por la Corte Constitucional en los siguientes dictámenes: 4-20-EE/20, de 19 de agosto de 2020, párr. 40 y 3-21-EE/21, de 21 de julio de 2021, párr. 47.

44 Informe de Seguimiento de Cumplimiento de Sentencia Trámite Defensorial Nro. 1701-170104-19-000991 de 18 de junio de 2019, remitido a la Corte Constitucional el 02 de julio de 2019, en el marco de la fase de seguimiento del Dictamen 1-19-EE/19.

Dictamen 4-21-EE/21⁴⁵ - Interrelación entre los principios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad

CRITERIOS RELEVANTES

¿Cuál es la relación del principio de necesidad con los principios de proporcionalidad y razonabilidad que rigen los estados de excepción?

La Corte precisó que el principio de necesidad guarda relación con los principios de proporcionalidad y razonabilidad que rigen los estados de excepción en virtud de las siguientes consideraciones:

23. **En lo referente al principio de necesidad**, cabe precisar que la Constitución de la República en su artículo 164 establece que los motivos para la declaratoria de un estado de excepción deben estar estrictamente orientados a superar eventos *"de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural"*. De manera que si no se configura alguno de estos supuestos de hecho no cabe la declaratoria de un régimen de excepcionalidad, lo cual provoca a su vez, que las medidas adoptadas no revistan una legitimación constitucional. (énfasis en el original).

24. En tal virtud, el juicio de necesidad encuentra una íntima conexión con los principios de razonabilidad y proporcionalidad. En el primero, se analiza la constitucionalidad material del decreto, en tanto que en los dos últimos se analiza la constitucionalidad material de las medidas.

¿En qué consiste el principio de legalidad en la declaratoria de estado de excepción?

La Corte estableció que el principio de legalidad implica el cumplimiento de los requisitos formales y materiales previstos en la CRE y en la LOGJCC.

18. **En lo que concierne al principio de legalidad**, se enfatiza por una parte que los requisitos formales de los estados de excepción atañen los siguientes presupuestos: *"i) identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca; ii) justificación de la declaratoria; iii) ámbito territorial y temporal de la declaración; iv) determinación de los derechos que sean susceptibles de limitación; v) constata-*

45 Los hechos, alegaciones y decisión de la presente causa fueron reseñados en las páginas 18 y 19 de esta guía.

ción de las notificaciones que correspondan; y, vi) verificación de que el estado de excepción sea expedido mediante decreto ejecutivo y que se enmarque dentro de competencias propias de los estados de excepción”. Y por otra parte los siguientes requisitos materiales involucran: “i) real ocurrencia de los hechos; ii) los hechos configuran la causal de calamidad pública; iii) los hechos no pueden ser superados por el régimen constitucional ordinario; iv) límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución; v) causalidad y proporcionalidad de la[s] medidas ordenadas (idoneidad, necesidad y proporcionalidad propiamente dicha); y, vi) no interrupción ni alteración del normal funcionamiento del Estado”.⁴⁶

Dictamen 3-20-EE/20⁴⁷ - Finalidad del límite temporal en los decretos de estado de excepción

CRITERIOS RELEVANTES

¿Qué fines persigue el establecimiento de límites temporales en los decretos de estado de excepción?

La Corte determinó que el establecimiento de límites temporales en los decretos de estado de excepción:

62. [...] no solo es necesario para no desnaturalizar la figura del estado de excepción (sic), sino que es indispensable para garantizar la vigencia de un sistema democrático.⁴⁸ De este modo, el fin que debe perseguir la declaratoria de un estado de excepción, es utilizar las acciones extraordinarias que la Constitución prescribe, para contener de forma rápida y eficiente una determinada situación, y, con ello, ganar tiempo para coordinar esfuerzos dentro del régimen ordinario.

63. En este orden de ideas, es importante recordar que la noción de excepcionalidad de una calamidad pública tiene que ver con el hecho de que la imprevisión, gravedad y magnitud de la misma, hagan imposible superarla –de manera inmediata– por medio de los instrumentos normales del ordenamiento jurídico. Esto, nuevamente, en virtud de que la figura de estado de excepción o de emergencia, ha sido diseñada para ser temporal y debe tener como fin el retornar cuanto antes al régimen jurídico ordinario.

46 Corte Constitucional, dictamen 2-20-EE/20 de 22 de mayo de 2020, párrs. 8 y 11.

47 Los hechos, alegaciones y decisión de esta causa fueron previamente explicados en las páginas 36, 38 y 39 de la presente guía.

48 En el mismo sentido véase los siguientes dictámenes: 6-21-EE/21, de 03 de noviembre de 2021, párr. 60, 2-22-EE/22, de 13 de mayo de 2022, párr. 67, 6-22-EE/22, de 31 de agosto de 2022, párr.67.

En el marco de un evento sin precedentes como lo fue la pandemia del COVID-19 ¿cómo se debe interpretar el principio de temporalidad previsto en el artículo 164 de la CRE?

La Corte Constitucional reconoció que era consciente que los efectos nefastos que la pandemia de la COVID-19 ocasionó en nuestro país no tenían precedentes en la historia de la República. Ante dicha constatación, interpretó el principio de temporalidad característico de los estados de excepción de la siguiente manera:

65. [...] esta Corte considera que, en el presente caso, el artículo 164 de la Constitución, debe ser interpretado de manera integral y transversal con el resto del texto constitucional, específicamente a partir del principio de necesidad, reconocido en el segundo inciso del artículo en mención.

66. De tal modo, considerando los vacíos argumentativos contenidos en el Decreto 1074 (párrafo 58 *supra*) y tomando en cuenta la gravedad de los hechos y la magnitud de las consecuencias que implicarían levantar las medidas, esta Corte concluye que, la situación actual amerita un régimen de excepcionalidad por 60 días, sujeto a ciertas condiciones que garanticen el deber del Estado de asegurar un adecuado tránsito a la nueva normalidad.

67. Por último (*sic*), esta Corte reconoce que otra composición de este Organismo validó, erróneamente, la constitucionalidad de estados de excepción, cuando los hechos presentados eran exactamente los mismos, sin que hubiere fundamentación alguna para justificar estas decisiones. Esto ocurrió, pues, quien representaba al Ejecutivo en ese entonces, no había demostrado haber efectuado acciones tendentes para retornar a la normalidad,⁴⁹ revelando que hubo fraude a la Constitución.

68. Con base al comentario anterior, el equivocado precedente no es asimilable al presente caso, no solo por la magnitud del COVID-19, la cual no es comparable a situación alguna que se haya tratado por este Organismo en el pasado, sino también por el estricto análisis que se está realizando, a través del principio de necesidad, de la comprobación de una situación fáctica inédita, de la constatación

49 Véase: Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición. Sentencia 0003-09-SEE-CC. Caso 0003-09-EE y 0004-09-EE acumulados de 3 de septiembre del 2009. Juez ponente: Patricio Pazmiño Freire.

Los casos antes referidos tienen relación con las declaratorias de estado de excepción en la Empresa Estatal de Petróleos del Ecuador y sus empresas filiales, las cuales fueron decretadas por el entonces presidente de la República Rafael Correa Delgado en dos ocasiones anteriores por idénticos presupuestos fácticos. Ver dictámenes 001-08-SEE-CC y 001-09-SEE-CC, anteriormente descritos en la presente guía.

de las causas para que el COVID-19 continúe y de la condicionalidad a la que está sujeto el Decreto 1074. Esto demuestra, no sólo el absoluto respeto a la Constitución, sino también un ejercicio verdadero de interpretación y justicia constitucional, al amparo de hechos específicos, no previstos en la norma suprema, por una pandemia mundial.

69. Bajo las argumentaciones previamente realizadas, dadas las circunstancias constatadas y tomando en cuenta las condiciones a las que se encuentra sujeto el Decreto 1074, esta Corte concluye que procede conceder dictamen otorgando el lapso de excepción demandado.⁵⁰

Frente a los criterios antes referidos, que constan en la ponencia aprobada con seis votos a favor, es necesario mencionar que los jueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Alí Lozada Prado concurrieron con la decisión mayoritaria por las siguientes consideraciones:

10. Sin embargo, antes de tomar una decisión a este respecto, es preciso ponderar las razones anteriores con la innegable constatación de que los hechos involucrados en la pandemia de la COVID-19 tienen una singularidad mayúscula que pone a prueba la capacidad de reacción estatal; son hechos tan inéditos que no pudieron ser previstos por el constituyente de Montecristi al fijar el plazo máximo del estado de excepción, por lo que no cabe que esta Corte aplique dicho plazo mecánicamente. Uno de los roles de las cortes constitucionales es, precisamente, actuar con prudencia y considerar la equidad de las soluciones jurídicas ante los hechos puestos a su consideración, evitando injusticias inaceptables.

11. Por estas razones, en lugar de declarar sin más la inconstitucionalidad del Decreto, concurrimos con la decisión de la ponencia del juez constitucional Enrique Herrería Bonet (sic) de "[d]eclarar dictamen favorable del Decreto Ejecutivo 1074, sujeto", entre otras cosas, a lo siguiente:

11.1. A que el presidente de la República y todas las autoridades públicas competentes produzcan el marco normativo y de políticas públicas para que, en lo posterior, se enfrente la pandemia dentro del régimen jurídico ordinario, a través de los procesos deliberativos institucionalizados por el ordenamiento jurídico, teniendo en cuenta la evolución de la pandemia en las distintas zonas del país. Los órganos colegisladores podrían, por ejemplo, aprobar una ley orgánica que regule los derechos fundamentales de manera proporcional a las exigencias de la pandemia. La perentoria transición a la normalidad institucional supone, imperativamente, que la duración del estado de excepción no

50 En este párrafo se omitió una referencia normativa que puede ser consultada directamente en el dictamen original.

pueda extenderse de manera indefinida mediante decretos que prorroguen el estado o excepción o que declaren otros nuevos.⁵¹

Dictamen 5-20-EE/20⁵² - Razonabilidad

HECHOS Y ALEGACIONES

La Corte Constitucional conoció el Decreto Ejecutivo 1126 de 14 de agosto de 2020, mediante el cual Lenin Moreno Garcés, entonces presidente de la República dispuso la renovación del estado de excepción ordenado, originariamente, el 15 de junio de 2020 mediante Decreto Ejecutivo 1074. El decreto original fue expedido por calamidad pública debido a la pandemia del COVID-19. La renovación del estado de excepción fue justificada en virtud de que todavía era necesaria la aplicación de mecanismos extraordinarios para su control y transición ordenada y planificada al régimen constitucional ordinario, y con base en el informe técnico emitido por el COE N, en el cual se había recomendado la renovación del estado de excepción.

CRITERIOS RELEVANTES

¿Qué implica que deba existir una justificación razonable para decretar el estado de excepción?

La Corte contextualizó el principio de razonabilidad de los estados de excepción con base en la siguiente consideración:

8. La trascendencia del control de constitucionalidad respecto de los estados de excepción radica en la necesidad de verificar que este mecanismo sea ejercido en cumplimiento de los principios constitucionales de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad, los mismos que dan cuenta que los estados de excepción tienen carácter extraordinario y deben ser ejercidos bajo la regulación prevista para tal efecto en la Constitución, siempre y cuando exista una justificación razonable que evidencie que los mecanismos provistos en el régimen ordinario son insuficientes para paliar las circunstancias adversas que configuran una de las causales taxativamente establecidas en la Constitución.

51 Agustín Grijalva Jiménez y Alí Lozada Prado, voto concurrente al dictamen 3-20-EE/20, de 30 de junio de 2020 párrafos 10, 11 y 11.1.

52 Voto unánime. Juez ponente: Hernán Salgado Pesantes.

9. Sin embargo, aquello 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.

DECISIÓN

Declarar la constitucionalidad del decreto de estado de excepción, bajo varios parámetros establecidos en el primer decisorio de este dictamen. Ratificar los parámetros establecidos en el dictamen 3-20-EE/20.

Disponer a las autoridades estatales que desarrollen e implementen coordinadamente las acciones idóneas para enfrentar la pandemia mediante herramientas ordinarias, una vez que fenezca el estado de excepción. Ordenar a la Asamblea Nacional que emita regulación legal idónea para mitigar y controlar la pandemia provocada por el COVID-19.

Entre otras disposiciones dirigidas especialmente la Presidencia de la República, la Asamblea Nacional y los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). Disponer la apertura de la fase de verificación del cumplimiento del dictamen.

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN

- Para cumplir con los principios de necesidad y proporcionalidad, las medidas que se adopten en un estado de excepción deben limitarse al ámbito espacial o territorial en el que estén ocurriendo los hechos que justifican tales medidas.
- Los principios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad se encuentran relacionados entre sí. En el primero, se analiza la constitucionalidad material del decreto, en tanto que en los dos últimos se analiza la constitucionalidad material de las medidas.
- El principio de legalidad implica el cumplimiento de los requisitos formales y materiales previstos en la CRE y en la LOGJCC.

- El establecimiento de límites temporales en la declaratoria de estado de excepción no solo es necesario para no desnaturalizar la figura del estado de excepción, sino que es indispensable para garantizar la vigencia de un sistema democrático.
- El principio de temporalidad previsto en el artículo 164 de la CRE debe ser interpretado de forma integral y transversal con el resto del texto constitucional, específicamente a partir del principio de necesidad.
- La justificación razonable de una declaratoria de estado de excepción implica que la autoridad que lo decreta debe evidenciar que los mecanismos previstos en el régimen ordinario son insuficientes para paliar las circunstancias adversas que configuran la causal invocada.

4. Control material de la declaratoria de estados de excepción (LOGJCC, artículo 121)

Dictamen 6-20-EE/20⁵³- Carga probatoria para justificar la necesidad de declarar y renovar un estado de excepción

HECHOS Y ALEGACIONES

Mediante Decreto Ejecutivo 1169 de 10 de octubre de 2020, Lenin Moreno Garcés, entonces presidente de la República dispuso renovar el estado de excepción declarado mediante Decreto Ejecutivo 1125.⁵⁴ En la declaratoria originaria, el primer mandatario había dispuesto declarar el estado de excepción por grave conmoción interna en todos los centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional, sin exclusión alguna en razón a su tipología, en atención a las circunstancias de violencia social que se habían producido al interior de los centros de privación de libertad.

El decreto de renovación del estado de excepción señaló que es necesaria:

[...] la continuidad de determinadas acciones excepcionales para el control de incidentes en los centros, requiere de una temporalidad que le permite realizar un retorno planificado y gradual, en el marco de la coordinación interinstitucional, al régimen ordinario en cada uno de los centros de privación de libertad, atendiendo sus características particulares, así como el detalle de incidentes que se han suscitado en los mismos.

53 7 votos a favor. Un voto salvado del juez constitucional Ramiro Avila Santamaría y ausencia del juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez. Jueza ponente: Daniela Salazar Marín.

54 Este decreto fue examinado en el dictamen 4-20-EE/20, de 19 de agosto de 2020.

CRITERIOS RELEVANTES

¿A quién corresponde justificar la necesidad de declarar o de renovar un estado de excepción?

En cuanto a la necesidad de justificar la declaratoria y/o renovación de un estado excepción, la Corte determinó que esta es una obligación que corresponde al presidente de la República. Aquello en virtud de las siguientes consideraciones:

29. Por otra parte, este Organismo observa que el decreto ejecutivo No. 1169 tampoco justifica de forma expresa las razones para renovar el estado de excepción en todos los centros de privación de libertad a nivel nacional. El decreto referido se limita a señalar que *“a más de requerir la continuidad en determinadas acciones excepcionales para el control de incidentes en los centros, requiere de una temporalidad que le permita realizar un retorno planificado y gradual”*. En el dictamen No. 4-20-EE/20,⁵⁵ esta Corte ya advirtió que si los acontecimientos que motivaron la declaratoria de estado de excepción ocurrieron en centros de rehabilitación social específicos, es obligación del presidente de la República justificar por qué requiere declarar un estado de excepción en todos los centros a nivel nacional, sin distinción alguna debido a su tipología.

30. Asimismo, llama la atención de la Corte Constitucional que, transcurridos 60 días desde la vigencia del estado de excepción, el presidente no cuente con información que justifique la necesidad de renovar el estado de excepción a nivel nacional en vez de limitarlo a centros de rehabilitación social específicos. La falta de especificidad en la información se evidencia incluso en el informe del SNAI.⁵⁶ Al respecto, esta Corte considera necesario hacer énfasis en que la carga probatoria para justificar la necesidad de declarar y renovar un estado de excepción recae sobre el presidente de la República.⁵⁷

DECISIÓN

Declarar la constitucionalidad del decreto de renovación de la declaratoria de estado de excepción. Disponer que la suspensión de los derechos y las medidas

55 Corte Constitucional del Ecuador, dictamen 4-20-EE/20 de 19 de agosto de 2020, párr. 41.

56 En dicho informe, citado en el Decreto Ejecutivo 1169, se hace referencia a cincuenta y dos operativos de control, dos incidentes de alteración del orden público y cuatro muertes violentas, sin determinar la fecha o centros de privación de libertad donde tuvieron lugar estos hechos.

57 En el mismo sentido véase los siguientes dictámenes: 7-20-EE/20, de 27 de diciembre de 2020, párr. 25, 2-21-EE/21, de 28 de abril de 2021, párr. 102, 6-21-EE/21, de 03 de noviembre de 2021, párr. 8.4.

extraordinarias dispuestas en el Decreto Ejecutivo 1169 se efectúen conforme lo dispuesto en ese dictamen y el 4-20-EE/20.

Insistir, por segunda ocasión, al presidente de la República para que emprenda acciones para implementar soluciones estructurales a la situación carcelaria en el país, más allá de las medidas extraordinarias a través del estado de excepción.

Disponer que el presidente de la República, en el término de 20 días contados desde la finalización de la renovación del estado de excepción, remita a la Corte Constitucional y a la Defensoría del Pueblo un plan de acción a mediano y largo plazo para afrontar la crisis en el sistema carcelario mediante el régimen ordinario. Entre otras medidas ordenadas al presidente de la República, Defensoría del Pueblo y SNAI.

Dictamen 8-21-EE/21⁵⁸- Real ocurrencia de los hechos

CRITERIO RELEVANTE

¿En qué consiste el presupuesto de real ocurrencia de los hechos que provocaron la declaratoria de estado de excepción?

La Corte desarrolló el primer presupuesto del control material de la declaratoria de estado de excepción previsto en el artículo 121.1 de la LOGJCC de la siguiente manera:

18. [...] La evaluación de la real ocurrencia de los hechos que motivan el estado de excepción involucra un examen de tipo fenomenológico, a través del cual, 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.

19. Bajo ningún supuesto la Corte Constitucional puede tener como probada la real ocurrencia de los hechos que motivan el estado de excepción, cuando los hechos afirmados por la Presidencia de la República no estén respaldados en material probatorio suficiente, es decir, no pueden sustentarse únicamente en afirmaciones o apreciaciones individuales de dicho órgano de gobierno.⁵⁹

58 Los hechos, alegaciones y decisión de la presente causa fueron reseñados en las páginas 23, 24 y 25 de la presente guía.

59 En el mismo sentido, véase el dictamen 6-22-EE/22, de 31 de agosto de 2021, párrafos 42 y 43.

¿Qué tipo de pruebas puede aportar el Ejecutivo para demostrar la real ocurrencia de los hechos que motivaron una declaratoria o renovación de un estado de excepción?

En cuanto a las pruebas que debe aportar el Ejecutivo para demostrar la real ocurrencia de los hechos, la Corte estableció una lista no taxativa de pruebas que permiten a la Corte determinar la real ocurrencia de los hechos.

20. El material probatorio que debe aportar la Presidencia de la República para probar los hechos que ha afirmado en el decreto de estado de excepción y que será apreciado por la Corte, puede consistir, sin ser taxativos, en informes o reportes de las autoridades nacionales competentes en la materia sobre la cual versa el estado de excepción; material documental, audiovisual o informes periciales que evidencien la real ocurrencia de los hechos; informes o reportes de los organismos internacionales especializados en la materia sobre la cual versa el estado de excepción; reportes o noticias objetivas de medios de comunicación; entre otros. También se tendrá por probada la real ocurrencia de los hechos cuando sean notorios o públicamente conocidos.

Dictamen 4-22-EE/22 - Obligación de probar la real ocurrencia de los hechos⁶⁰

CRITERIO RELEVANTE

¿Cuál es la finalidad de que el presidente de la República demuestre la real ocurrencia de los hechos?

Sobre la demostración de los hechos con base en los cuales se fundamenta la declaratoria del estado de excepción la Corte enfatizó que:

21. [...] el examen de la real ocurrencia de los hechos implica la comprobación de que los elementos fácticos afirmados por la Presidencia de la República se encuentren demostrados “*de forma suficiente con material objetivo, útil e idóneo*”.⁶¹ La obligación de probar la real existencia de los hechos expuestos en el decreto es un punto neural ya que permite evidenciar los hechos que configuran la causal invocada, permite visualizar la necesidad de un decreto ejecutivo de esa natura-

60 Los hechos, alegaciones y decisión de la presente causa fueron reseñados en las páginas 25 y 26 de la presente guía.

61 Corte Constitucional, dictamen 8-21-EE/21, párr. 18.

leza, lo cual deriva el análisis de control material de la declaratoria de estado de excepción.⁶²

Dictamen 4-19-EE/19⁶³ - Verificación de la gravedad de los hechos

CRITERIOS RELEVANTES

¿Es suficiente verificar la real ocurrencia y la persistencia de los hechos que motivaron la declaratoria de estado de excepción?

En concordancia con los numerales 1 y 2 del artículo 121 de la LOGJCC, la Corte determinó que:

31. Más allá de la verificación de la real ocurrencia y la persistencia de los hechos que motivaron la declaratoria de un estado de excepción, la Corte Constitucional debe verificar si estos hechos producen una situación de extrema gravedad, de tal naturaleza que configure una de las causales que ameritan la declaratoria de un estado de excepción.

Dictamen 1-21-EE/21⁶⁴ - Focalización geográfica del estado de excepción

HECHOS Y ALEGACIONES

Mediante Decreto Ejecutivo 1282, expedido el 01 de abril de 2021, Lenin Moreno Garcés, entonces presidente de la República declaró estado de excepción focalizado por calamidad pública en las provincias de Azuay, El Oro, Esmeraldas, Guayas, Loja, Manabí, Pichincha y Santo Domingo de los Tsáchilas. Aquello en virtud de la situación agravada de la COVID-19, sus consecuencias en la vida y

62 En el mismo sentido véase el dictamen 6-22-EE/22 de 31 de agosto de 2022, párrafo 42.

63 Los hechos, alegaciones y decisión de la presente causa fueron relatados en las páginas 41 y 42 de esta guía.

64 5 votos a favor de las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez y del juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez. 1 voto concurrente del juez constitucional Hernán Salgado Pesantes. 3 votos salvados de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Daniela Salazar Marín y del juez constitucional Ramiro Avila Santamaría. Ausencia del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet. Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez.

salud de las y los habitantes y sus efectos en el sistema de salud pública.

El decreto tuvo por objetivo reducir la velocidad del contagio por los 30 días de duración de la declaratoria. Sin embargo, el decreto examinado especificó que, desde el viernes 02 de abril hasta el 09 de abril de 2021, regiría el toque de queda en el horario de 20h00 a 05h00, con la posibilidad de que el COE N extienda los márgenes de aplicación temporal de dicha medida. Asimismo, el primer mandatario autorizó al COE N a definir los términos de la ejecución de la suspensión del derecho a la libertad de asociación y de reunión.

CRITERIO RELEVANTE

¿Cuándo la focalización geográfica de un estado de excepción es razonable?

La Corte determinó que la focalización geográfica de un estado de excepción debe cumplir al menos con los siguientes parámetros para considerarse como razonable.

89. Debe entenderse que la focalización geográfica de un estado de excepción es razonable cuando, al menos: i) se identifica claramente la delimitación geográfica, estableciendo concretamente la jurisdicción o jurisdicciones cantonales, provinciales o regionales sobre las que rige el estado de excepción, y ii) se acompaña la suficiente información objetiva que da cuenta de la real ocurrencia de los hechos en las jurisdicciones específicas sobre las que se declara el estado de excepción y su situación calamitosa en comparación con otras jurisdicciones.

DECISIÓN

Declarar la constitucionalidad parcial del decreto analizado únicamente hasta el 09 de abril de 2021 inclusive bajo el cumplimiento de varios parámetros establecidos en el primer decisorio de este dictamen.

Declarar la inconstitucionalidad de los artículos 10, 5 y 7 del decreto examinado relativos a: i) la duración del estado de excepción, ii) la posibilidad de que el COE N extienda el tiempo de vigencia del toque de queda, iii) la facultad del COE N para determinar los términos de ejecución y suspensión del derecho a la libertad de asociación o reunión.

Reiterar que las medidas que se adoptan al declarar un estado de excepción deben cumplir estrictamente con los parámetros de idoneidad, necesidad y proporcionalidad respecto de la situación que motivó su declaratoria.

Recordar al presidente de la República y a las autoridades competentes que deben realizarse todos los esfuerzos necesarios para adoptar las medidas dirigidas a evitar las aglomeraciones y reuniones masivas con base en las atribuciones del régimen constitucional ordinario.

Instar al presidente de la República a adoptar medidas coordinadas y oportunas para hacer frente a los efectos de la pandemia COVID-19, procurando que estas sean difundidas a la población con la suficiente antelación y así, evitar contradicciones y confusión con las medidas adoptadas por los COE cantonales.

Disponer que, en el plazo máximo de tres meses, el presidente de la República elabore y presente ante la Asamblea Nacional un proyecto de ley que regule de manera adecuada y permita una limitación técnica y razonable del derecho a la libertad de tránsito de forma temporal y únicamente para afrontar la pandemia. Disponer que la Asamblea Nacional trate y discuta dicho proyecto de ley en el plazo máximo de 6 meses.

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN

- Además de la real ocurrencia y la persistencia de los hechos que motivaron la declaratoria de estado de excepción, la Corte Constitucional debe verificar que los hechos generen una situación de extrema gravedad, de tal manera que configure una de las causales que ameritan la declaratoria de estado de excepción.
- El presidente de la República tiene la obligación de demostrar la real ocurrencia de los hechos de forma suficiente, con material probatorio objetivo, útil e idóneo.
- Bajo ningún supuesto la Corte Constitucional puede tener como probada la real ocurrencia de los hechos que motivan el estado de excepción, cuando los hechos afirmados por la Presidencia de la República no estén respaldados en

material probatorio suficiente, es decir, no pueden sustentarse únicamente en afirmaciones o apreciaciones individuales de dicho órgano de gobierno.

- Sin que constituya una lista taxativa, la Presidencia de la República puede probar la real ocurrencia los hechos que ha afirmado en el decreto de estado de excepción a través de material documental, audiovisual o informes periciales, informes o reportes de los organismos internacionales especializados en la materia sobre la cual versa el estado de excepción, reportes o noticias objetivas de medios de comunicación, entre otros.
- La obligación de probar la real existencia de los hechos expuestos en el decreto permite: a) evidenciar los hechos que configuran la causal invocada, y b) visualizar la necesidad de un decreto ejecutivo de esa naturaleza, lo cual deriva el análisis de control material de la declaratoria de estado de excepción.
- La focalización geográfica de un estado de excepción es razonable cuando, al menos: i) se identifica claramente la delimitación geográfica, por medio del establecimiento concreto de la jurisdicción o jurisdicciones cantonales, provinciales o regionales sobre las que rige el estado de excepción, y ii) se acompaña la suficiente información objetiva que da cuenta de la real ocurrencia de los hechos en las jurisdicciones específicas sobre las que se declara el estado de excepción y su situación calamitosa en comparación con otras jurisdicciones.

5. Control material de las medidas ordenadas (LOGJCC, artículo 123)

Principios que rigen los estados de excepción aplicados al control material de las medidas ordenadas

Dictamen 5-22-EE/22⁶⁵ - Proporcionalidad de las medidas ordenadas

HECHOS Y ALEGACIONES

Mediante Decreto Ejecutivo 463 de 29 de junio de 2022, Guillermo Lasso Mendoza, presidente de la República declaró estado de excepción en las provincias de Azuay, Imbabura, Sucumbíos y Orellana por grave conmoción interna. Ordenó el estado de excepción debido a los siguientes hechos: los ataques a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, el desconocimiento de las autoridades estatales por parte de manifestantes, el cierre de pozos petroleros, el cierre de vías, y el consecuente desabastecimiento de insumos médicos y hospitalarios, así como de alimentos y combustible.

CRITERIOS RELEVANTES

¿Qué parámetros verifica la Corte Constitucional para determinar que las medidas ordenadas en el estado de excepción son proporcionales?

La Corte estableció que la proporcionalidad de las medidas adoptadas en un estado de excepción se cumple cuando concurren los siguientes parámetros:

66. Para realizar el examen de proporcionalidad de estas medidas, la Corte debe verificar en cada una de ellas: i) si existió un fin constitucionalmente protegido, ii) si la medida fue idónea para el fin constitucional, iii) si fue necesaria y iv) si fue estrictamente proporcional.

65 Voto unánime. Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz.

DECISIÓN

Declarar la constitucionalidad del referido decreto de estado de excepción, salvo el plazo contemplado en el artículo 2⁶⁶ del decreto examinado. Recordar al presidente de la República que cuenta con las facultades constitucionales suficientes para canalizar las demandas sociales, a través de la generación de política pública y el fortalecimiento de los procesos de reconciliación, mediante el sostenimiento del proceso de diálogo, priorizando los mecanismos previstos en el régimen ordinario, en el marco del Estado constitucional de derechos y justicia y atendiendo el enfoque intercultural y la plurinacionalidad, en condiciones que aseguren el intercambio de propuestas y el cumplimiento de los acuerdos.

Entre otras medidas ordenadas al presidente de la República, Policía Nacional, Fuerzas Armadas y Defensoría del Pueblo.

Dictamen 4-20-EE/20⁶⁷ - Limitación temporal y espacial de las medidas ordenadas

HECHOS Y ALEGACIONES

Mediante Decreto Ejecutivo 1125 de 11 de agosto de 2020, Lenin Moreno Garcés, entonces presidente de la República decretó estado de excepción por grave conmoción interna en todos los centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional. Esto, en virtud de las circunstancias de violencia social producidas al interior de los referidos centros.

El decreto estableció el estado de excepción por 60 días y dispuso la suspensión de los derechos a la inviolabilidad de correspondencia y a la libertad de asociación y reunión de la población penitenciaria de todos los centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional.

66 Este artículo estableció que el estado de excepción tendría una vigencia de 30 días. Sin embargo, la Corte determinó que “[...] no resulta estrictamente necesario que se mantengan las medidas decretadas por treinta días, toda vez que cambiaron las circunstancias [...]”. Corte Constitucional del Ecuador, dictamen 5-22-EE/22, párrafo 64.

67 8 votos a favor. Ausencia del juez constitucional Ramiro Avila Santamaría. Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo.

CRITERIO RELEVANTE

¿Es necesario fijar los límites temporales y espaciales de las medidas ordenadas en el estado de excepción?

La Corte determinó que las medidas adoptadas en el marco de un estado de excepción deben cumplir con el establecimiento de límites temporales y espaciales.⁶⁸

40. Para cumplir con los principios de necesidad y proporcionalidad, las medidas que se adopten en un estado de excepción deben limitarse también al tiempo estrictamente requerido por las exigencias de la situación y al lugar donde específicamente ocurren los hechos que justifican la declaratoria, sin que esto implique que siempre debe ser el tiempo máximo o el territorio nacional.⁶⁹

DECISIÓN

Emitir dictamen favorable de constitucionalidad. Disponer que las limitaciones a los derechos a la inviolabilidad de correspondencia, libertad de reunión y de asociación sean necesarias y proporcionales en la medida que permitan cumplir exclusivamente los objetivos del estado de excepción.

Llamar la atención al presidente de la República para que emprenda la implementación de soluciones estructurales al problema carcelario más allá del estado de excepción. Entre otras medidas dispuestas a la Defensoría del Pueblo y el SNAI.

68 En el mismo sentido véase el siguiente dictamen: 4-19-EE/19, de 23 de julio de 2019, párr. 44.

69 Este criterio fue reiterado por la Corte Constitucional en el dictamen 6-20-EE/20, de 19 de octubre de 2020, párr. 28 "Llama la atención de esta Corte que, a pesar de las advertencias realizadas, los decretos de estados de excepción emitidos por el presidente de la República continúen declarando el estado de excepción y su renovación por el tiempo máximo permitido por la Constitución, sin justificar las razones por las que esa temporalidad es proporcional y necesaria para alcanzar los fines del estado de excepción".

Dictamen 4-19-EE/19⁷⁰ - Alcance material de las medidas ordenadas

¿En qué consiste el alcance material de las medidas ordenadas en el marco de un estado de excepción?

Además de la limitación temporal y espacial referida en el numeral anterior, para determinar la constitucionalidad de las medidas ordenadas en el marco de un estado de excepción, la Corte consideró que:

57. Las medidas extraordinarias que se adopten con base en una declaratoria de estado de excepción no sólo deben ser necesarias y proporcionales en cuanto al tiempo y el espacio [...] sino también en cuanto a su alcance material.

58. El hecho de que la Constitución, en su artículo 165, faculte al Presidente de la República durante un estado de excepción a suspender o limitar el ejercicio de determinados derechos así como a adoptar medidas extraordinarias establecidas taxativamente en dicho artículo, no implica que cada estado de excepción justifique la suspensión de todos los derechos mencionados en el artículo 165 ni la adopción de todas las medidas mencionadas en el citado artículo. De ahí que la Corte debe realizar el control material de las medidas dispuestas en el Decreto de renovación sobre la base del artículo 123 de la LOGJCC, numerales 1 al 7.

59. En particular, esta Corte Constitucional debe analizar si tales medidas son estrictamente necesarias y proporcionales para enfrentar los hechos que motivaron la renovación de la declaratoria del estado de excepción, verificando que las medidas ordinarias sean insuficientes para el logro de estos objetivos.

70 Los hechos, alegaciones y decisión de la presente causa fueron relatados en las páginas 41 y 42 de esta guía.

Tipos de medidas ordenadas

Dictamen 3-20-EE/20⁷¹ – Deber de coordinar entre instituciones públicas no es una medida de carácter extraordinario - Constitucionalidad de las actuaciones del COE N

CRITERIOS RELEVANTES

¿La movilización de la administración pública central e institucional constituye una medida de carácter excepcional a ser dispuesta en el decreto de declaratoria de un estado de excepción?

Mediante lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto Ejecutivo 1074 de 15 de junio de 2020, el entonces presidente de la República ordenó la movilización, en general, de la administración pública central e institucional y, en específico, del Ministerio de Salud Pública, el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencia, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, el Ministerio de Trabajo, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Al respecto, la Corte consideró que la movilización ordenada no constituía una medida de carácter excepcional en virtud de las siguientes consideraciones:

126. Esta Corte, en los acápites 4.2. y 4.3., concluyó que no existe excepcionalidad en la crisis económica a la que hace referencia el Presidente (sic) de la República en el Decreto 1074, puesto que dispone de facultades propias del régimen ordinario. Ello se constata en lo dispuesto en el mismo decreto, el cual prescribe, como “medida extraordinaria”, el deber de estas entidades de coordinar entre sí, siendo pues, el deber de coordinación una obligación de todas las instituciones públicas, reconocida en el artículo 227 de la Constitución, en concordancia con la letra c) del artículo 3 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

127. Adicionalmente, es preciso indicar que sobre la base de los números 5, 6 y 13 del artículo 147 y el artículo 151 de la Constitución, no es una medida extraordinaria que el Presidente (sic) de la República disponga la movilización de la administración pública central e institucional, misma que corresponde al Ejecutivo.

71 Los hechos, alegaciones y decisión de la presente causa fueron explicados en las páginas 36, 38 y 39 de la presente guía.

¿Qué parámetros mínimos deben cumplirse para considerar que las actuaciones realizadas por el COE N son constitucionales?

En el marco de la declaratoria de estado de excepción debido a la pandemia del COVID-19, dictada en junio de 2019, el entonces presidente de la República otorgó al COE N varias atribuciones, entre ellas, la de establecer el color del semáforo de cada cantón, y, con ello, determinar la severidad de las suspensiones y limitaciones. En relación con dichas facultades otorgadas al COE N, la Corte precisó que:

139. No obstante, como ya se ha pronunciado esta Corte en los dictámenes N°. 1-20-EE/20 y 2-20-EE/20, es necesario precisar que toda disposición u orden emitida por el COE N, debe ser con la única finalidad de determinar detalles o contornos de las medidas de suspensión y limitación, ejecutando lo dispuesto por el Presidente (sic) de la República en la presente declaratoria. De tal modo que, las únicas medidas de suspensión y limitación de derechos válidas, son aquellas establecidas por el Presidente (sic) de la República mediante el Decreto 1074.

140. En consecuencia, las actuaciones del COE N serán constitucionales, siempre que sean (i) con la finalidad de ejecutar las medidas adoptadas por el Presidente de la República en la declaratoria; (ii) en estricta coordinación con las autoridades correspondientes; (iii) con el objetivo de cumplir los objetivos y fines del estado de excepción; (iv) previo análisis de la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de sus acciones; (v) para proteger los derechos que no han sido suspendidos ni limitados, y aquellos que no pueden ser intervenidos; y, (vi) previa información a la ciudadanía, por todos los medios posibles, a fin de garantizar certeza en la población.

Dictamen 3-20-EE/20A⁷² - Recaudación anticipada de tributos

HECHOS Y ALEGACIONES

Mediante Decreto Ejecutivo 1109 de 27 de julio de 2020, Lenin Moreno Garcés, entonces presidente de la República dispuso la recaudación anticipada del impuesto a la renta con cargo al ejercicio fiscal 2020. Esto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 165.1 de la CRE. La causal invocada en dicha declaratoria fue la de calamidad pública. Asimismo, fundamentó la medida en del referido estado de excepción, previamente, por medio del decreto 1074 de 15 de junio de

⁷² 5 votos a favor. 4 votos salvados de las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez y los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Hernán Salgado Pesantes. Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo.

2020, cuya constitucionalidad fue declarada mediante el dictamen 3-20-EE/20.⁷³ En esta ocasión, a la Corte le correspondió realizar el control material de constitucionalidad de la medida sobre recaudación anticipada del impuesto a la renta.

CRITERIO RELEVANTE

¿La falta de un adecuado diseño de políticas económicas y de acuerdos políticos es justificación suficiente para disponer la recaudación anticipada de tributos?

Sobre la facultad del presidente de la República para ordenar la recaudación anticipada de tributos, la Corte aclaró que:

20. Es cierto que en el régimen de excepción, el artículo 165 del texto constitucional otorga la atribución al Presidente (sic) de la República para “*decretar la recaudación anticipada de tributos*”, pero para aplicar dicha medida, esta debe ser conducente a afrontar los hechos que motivaron la declaratoria y cumplir la finalidad que lo justificó, lo cual ya se evidenció que no sucede en este caso pues el fin que persigue esta medida no corresponde a los objetivos ni hechos que justificaron la declaratoria de estado de excepción ni responde a la causal de calamidad pública que fue determinada como constitucional en el dictamen N° 3-20-EE/20 aprobado por la Corte y que fue la base para la determinación de constitucionalidad del estado de excepción. [...]

25. Esta Corte considera que la recaudación anticipada del impuesto a la renta pretende solucionar una emergencia económica que puede y debe ser solventada a través de los mecanismos jurídicos y democráticos ordinarios. La falta de un adecuado diseño de políticas económicas y de acuerdos políticos no puede ser utilizada como justificativo para la emisión de estados de excepción ni para la adopción [de] medidas excepcionales con fundamento en el mismo, pues aquello atenta contra los límites establecidos por el constituyente para el régimen de excepcionalidad.

26. En este punto, cabe aclarar también que esta medida no genera nuevos ni mayores ingresos para el Estado que permitan afrontar estructural y equitativamente la crisis, pues únicamente constituye un adelanto en la recaudación prevista para el próximo año fiscal.

73 En este dictamen la Corte ya estableció que la emergencia económica alegada por el presidente de la República puede ser solventada a través de los mecanismos que prevé el régimen constitucional ordinario.

27. Esta Corte no puede avalar que una medida dispuesta como parte del régimen extraordinario pueda ser utilizada con fines distintos a los estrictamente necesarios para enfrentar los hechos que constituyen la calamidad pública que justificó que la Corte dictamine la constitucionalidad del estado de excepción. Como ya quedó determinado, el Decreto N° 1109, al establecer que la recaudación anticipada *“permitiría prestar mayor atención al gasto en protección social y otros elementos relacionados directamente a la atención de los impactos económicos y sociales provocados por la emergencia sanitaria”* no es suficientemente claro respecto al destino que se daría a los fondos que se obtengan de la recaudación anticipada de tributos, y por tanto incumple las exigencias establecidas en la Constitución para el uso de esta facultad extraordinaria.

DECISIÓN

Declarar la inconstitucionalidad del decreto de estado de excepción. Disponer que, en el caso de haber existido recaudación anticipada, los sujetos pasivos de la medida podían solicitar la devolución del monto pagado; utilizar el valor pagado como crédito tributario; o, en su defecto, acreditar el valor pagado como un anticipo voluntario.

Dictamen 3-22-EE/22⁷⁴ - Requisiciones

HECHOS Y ALEGACIONES

Mediante Decreto Ejecutivo 455 de 17 de junio de 2022, el presidente de la República Guillermo Lasso Mendoza, declaró estado de excepción por grave conmoción interna en las provincias de Cotopaxi, Pichincha e Imbabura. A juicio del primer mandatario esta declaratoria se ordenó en virtud de las paralizaciones que alteraron el orden público, provocando situaciones de violencia manifiesta que ponían en riesgo la seguridad de los ciudadanos y amenazaban el correcto funcionamiento de los sectores estratégicos vitales para la economía del país, así como también la posibilidad de radicalización de las medidas por declaraciones públicas que convocaban a la realización de protestas indefinidas.

El Decreto Ejecutivo 455 fue derogado mediante Decreto Ejecutivo 459 de 20 de junio de 2022.

74 7 votos a favor. 1 voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes. Ausencia de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz.

CRITERIO RELEVANTE

¿Qué criterios debe observar el Ejecutivo al momento de disponer requisiciones?

La Corte determinó que al momento de disponer requisiciones se deberá considerar lo siguiente:

101. En el Decreto se disponen las requisiciones a las que haya lugar para garantizar los derechos de las personas y su seguridad. Se contempla que estas se darán únicamente en casos de extrema necesidad y en estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico. Además, se aplicarán los criterios de responsabilidad de requisiciones, formalidades y documentación requerida y consideraciones establecidas en la reglamentación existente. Cabe recalcar que las requisiciones no pueden ocurrir de manera arbitraria en entidades que gozan de autonomía, como los centros universitarios u otros previstos en la Constitución y la ley.⁷⁵

DECISIÓN

Declarar la constitucionalidad parcial del estado de excepción examinado. Declarar la constitucionalidad condicionada de la limitación del derecho a la libertad de reunión, contenida en el artículo 6 del decreto materia de análisis. Declarar la constitucionalidad condicionada de la medida de establecer al Distrito Metropolitano de Quito como zona de seguridad, contenida en el artículo 3 del mencionado decreto.

Declarar la inconstitucionalidad del artículo 12 del decreto ejecutivo, referente al control de los ciudadanos extranjeros que participen violentamente en las protestas y de la frase *“a la inviolabilidad del domicilio”* contenida en el artículo 16 del decreto.

Llamar la atención a la Presidencia de la República por el manejo inadecuado de las distintas versiones del Decreto Ejecutivo 455. En el futuro debe darse una oportuna y cuidadosa publicidad del decreto ejecutivo que expida un estado de excepción. Entre otras medidas ordenadas al presidente de la República, Defensoría del Pueblo, Policía Nacional y Fuerzas Armadas.

⁷⁵ En el mismo sentido véase el dictamen 4-22-EE/22 de 27 de junio de 2022, párrafo 105.

Dictamen 4-19-EE/19⁷⁶ - Inspecciones, requisas o registros practicados por miembros de la Fuerza Pública y respecto a la suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia en los centros de rehabilitación social.

CRITERIO RELEVANTE

¿Qué presupuestos deben observar los miembros de la Fuerza Pública al realizar inspecciones, requisas o registros?

La Corte estableció que, tanto en el régimen ordinario como durante la vigencia del estado de excepción:

84. Las inspecciones, requisas o registros practicados con ocasión del estado de excepción, al igual que los practicados durante el régimen ordinario, deben realizarse con respeto a los derechos de las personas privadas de libertad y de quienes las visiten. Además, las inspecciones, requisas o registros corporales deben obedecer a los criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad. En particular, los registros corporales a las personas privadas de libertad y a los visitantes de los centros de privación de libertad deben practicarse *“en condiciones sanitarias adecuadas, por personal calificado del mismo sexo, y deberán ser compatibles con la dignidad humana y con el respeto a los derechos fundamentales. Para ello [se] utilizarán medios alternativos que tomen en consideración procedimientos y equipo tecnológico u otros métodos apropiados”*.⁷⁷ Cabe enfatizar que ni el estado de excepción ni mucho menos el régimen ordinario, habilitan a los miembros de la Fuerza Pública a realizar registros intrusivos vaginales y anales. De igual manera, la destrucción de objetos inofensivos y cuya tenencia es permitida al interior de un centro de privación de libertad, no está justificada bajo el régimen ordinario ni bajo el estado de excepción.

¿Qué aspectos deben ser considerados al momento de disponer la suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia?

La Corte determinó que el cumplimiento de los principios de necesidad y proporcionalidad ocurre siempre y cuando se verifiquen los siguientes presupuestos:

67. [...] Para cumplir con el parámetro de necesidad, la medida no sólo debe ser útil o razonable sino que no debe existir otra alternativa que permita conseguir

76 Los hechos, alegaciones y decisión de la presente causa fueron reseñados en las páginas 41 y 42 de la presente guía.

77 CIDH. Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas. Principio XXI.

la finalidad de la renovación del estado de excepción que no sea la restricción o suspensión de la inviolabilidad de correspondencia. De ahí que en la ejecución de esta medida, las autoridades deben evaluar en cada caso particular si existen alternativas menos lesivas al ejercicio del derecho a la inviolabilidad de correspondencia que sean conducentes a la finalidad de retomar el control de los centros de rehabilitación social y retornar gradualmente al régimen ordinario.

68. Para cumplir con el parámetro de proporcionalidad, los beneficios o fines que se consigan a través de la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos deben exceder el impacto que esta medida conlleva en el ejercicio de tales derechos y la medida no puede implicar una anulación del derecho, respetando sus contenidos esenciales. De ahí que la medida debe limitarse a exigir una revisión por parte de las autoridades competentes en los filtros de ingreso y salida de la correspondencia, e incluso una retención o incautación en casos excepcionales justificados. Bajo ningún concepto, una medida puede comportar la anulación total del derecho a la inviolabilidad de correspondencia, impidiendo toda forma de comunicación a través de correspondencia por parte de las personas privadas de libertad.

Dictamen 3-20-EE/20⁷⁸ - Rol de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional para el restablecimiento del orden público

CRITERIO RELEVANTE

¿Qué parámetros deben ser considerados por las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional para reestablecer el orden público en un estado de excepción?

En cuanto al rol que deben desempeñar de las Fuerzas Armadas en coordinación con la Policía Nacional para lograr el restablecimiento del orden público, la Corte estableció que:

132. [...] la movilización de las Fuerzas Armadas y su participación en el restablecimiento [del orden público], es complementaria y debe ser de manera coordinada con las acciones llevadas a cabo por la Policía Nacional.

133. Toda acción realizada en el marco del cumplimiento de este Decreto 1074, por parte de las Fuerzas Armadas y/o la Policía Nacional, se la debe ejecutar (i) en estricto cumplimiento a los objetivos constitucionalmente legítimos reconocidos;

78 Los hechos, alegaciones y decisión de esta causa fueron previamente explicados en las páginas 36, 38 y 39 de la presente guía.

(ii) garantizando el normal funcionamiento de instituciones que prestan servicios públicos y privados indispensables para combatir la crisis; (iii) protegiendo los derechos de la ciudadanía; y, (iv) respetando las obligaciones reconocidas en los tratados internacionales, la Constitución y la normativa legal vigente sobre el empleo de los principios del uso de la fuerza.⁷⁹

Dictamen 4-20-EE/20⁸⁰ - Ingreso de la Fuerza Pública a los centros de privación de libertad

CRITERIO RELEVANTE

¿Es posible autorizar el ingreso de las Fuerzas Armadas a los centros de privación de libertad en un estado de excepción?

En el marco del estado de excepción decretado en agosto de 2020 por conmoción interna en los centros de privación de libertad a nivel nacional, el Ejecutivo dispuso la movilización de la Fuerza Pública hacia estos centros de privación de libertad.⁸¹ Así, en el decreto ejecutivo materia de este dictamen, el primer mandatario recalcó que la participación de las Fuerzas Armadas es complementaria a las acciones de la Policía Nacional y que su participación específica en el control de armas se realizará en la seguridad perimetral de los centros de privación de libertad en coordinación con la Policía Nacional, en las vías y en las zonas de influencia de estos. Con relación a dicha medida, la Corte señaló que:

62. De forma que esta Corte observa que la medida autoriza la coordinación de esfuerzos por parte de las Fuerzas Armadas a quienes les asigna funciones estrictamente complementarias para el control de armas en los exteriores de los centros de privación de libertad. Por lo que, de ninguna manera la medida autoriza su ingreso a los centros de privación de libertad.

63. Debe recordarse que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha enfatizado el *"extremo cuidado que los Estados deben observar al utilizar las Fuerzas Armadas como elemento de control de la protesta social, disturbios internos, vio-*

79 Corte Interamericana de Derechos Humanos. "Declaración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N.º. 1/20, 9 de abril de 2020. COVID-19 y derechos humanos: los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales".

80 Los hechos, alegaciones y decisión de la presente causa fueron reseñados en las páginas 60 y 61 de la presente guía.

81 Sobre la clasificación de los centros de privación de libertad, véase Suplemento del Registro Oficial 222, 4-I-2023, Código Orgánico Integral Penal, artículo 678.

lencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad común".⁸² Esto en razón de que *"el entrenamiento que reciben [las Fuerzas Armadas] está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales"*.⁸³

64. En el caso concreto, este Organismo estima que ante la imposibilidad actual de que los guías penitenciarios controlen las armas que ingresan y que se encuentran dentro de los centros de privación de libertad, la movilización de las Fuerzas Armadas se relaciona con los motivos del estado de excepción, siendo el control de armas en los exteriores una medida necesaria, idónea y proporcional para cumplir este fin.

Adicionalmente, cabe indicar que frente a los hechos de violencia y agresión ocurridos los días 23 y 24 de febrero de 2020, de forma simultánea, en los centros de rehabilitación social a nivel nacional y que culminaron con la muerte de varias decenas de personas privadas de la libertad. La Corte Constitucional, mediante auto de verificación de cumplimiento de los dictámenes 4-20-EE/20 y 6-20-EE/20 enfatizó que:

12. [...] los hechos ocurridos podían haber sido evitados, pues son el producto de las fallas estructurales que presenta el Sistema Nacional de Rehabilitación Social, que han sido identificadas desde el primer estado de excepción No. 1-19-EE/19 de 30 de mayo de 2019. Por lo tanto, condena enfáticamente que las medidas extraordinarias adoptadas en el marco del estado de excepción para controlar y prevenir la violencia generada en los CPL del país no hayan mostrado resultados tangibles y recalca la posición especial de garante que tiene el Estado frente a los derechos de las personas privadas de libertad, quienes se encuentran bajo su custodia y responsabilidad, y el deber de responder por las acciones u omisiones que vulneran derechos.⁸⁴

82 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2006, párr. 78.

83 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007, párr. 51.

84 Corte Constitucional del Ecuador, auto de fase de seguimiento 4-20-EE/21, de 03 de marzo de 2021, párrafo 12.

Dictamen 6-21-EE/21⁸⁵ - Actuación de las Fuerzas Armadas

HECHOS Y ALEGACIONES

El 18 de octubre de 2021, mediante Decreto Ejecutivo 224, Guillermo Lasso Mendoza, presidente de la República decretó estado de excepción por grave conmoción interna en todo el territorio nacional debido al aumento en actividad delictiva. La causal invocada en esta ocasión fue la de grave conmoción interna. El plazo de la declaratoria fue de 60 días.

CRITERIOS RELEVANTES

¿Cuáles son los parámetros dentro de los cuales deben actuar las Fuerzas Armadas en el marco de un estado de excepción?

En cuanto a la actuación de las Fuerzas Armadas en el contexto de estados de excepción, la Corte estableció que:

79. Debe recordarse que, como regla general, las Fuerzas Armadas tienen a su cargo el servicio de seguridad externa y conflicto armado. Su preparación y actividad se enfoca en la defensa, por lo que la protección y control de civiles no forman parte general de su entrenamiento.⁸⁶ Por consiguiente, su actuación –respecto del orden público interno y la seguridad ciudadana– debe ser: (i) extraordinaria, (ii) subordinada y complementaria, (iii) regulada, (iv) fiscalizada y (v) se deben garantizar mecanismos de rendición de cuentas y denuncias respecto al abuso de cualquiera de sus facultades o en el caso de violación a derechos humanos.⁸⁷

80. Esta Corte considera importante recordar que en la sentencia N°. 33-20-IN/21, se determinó que el *uso progresivo de la fuerza* por parte de Fuerzas Armadas debe observar estándares internacionales de protección y ser “*planeado y limitado proporcionalmente*” por las autoridades civiles.⁸⁸ Así, se estableció que los medios

85 6 votos a favor. 3 votos salvados del juez constitucional Ramiro Avila Santamaría y de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín. Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet.

86 Corte IDH, Caso *Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*, sentencia de 4 de julio de 2007 (*Fondo, Reparaciones y Costas*), párr. 51.

87 Corte IDH, Caso *Alvarado Espinoza y otros vs. México*, Sentencia de 28 de noviembre de 2018 (*Fondo, Reparaciones y Costas*), párrs. 182 y 183; Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 33-20-IN/21 y acumulados, 5 de mayo de 2021, párr. 97.

88 Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 33-20-IN/21 de 5 de mayo de 2021., párr. 116; Corte IDH, Caso *Zambrano Vélez vs. Ecuador*, párr. 83. Corte IDH. *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*, sentencia de 5 de julio de 2006, párr. 67.

y métodos empleados deben modularse acorde con la resistencia ofrecida y el peligro existente. Los agentes del orden, deben: *“aplicar un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, determinando el grado de cooperación, resistencia o agresión de parte del sujeto al cual pretende intervenir y con ello, emplear tácticas de negociación, control o uso de fuerza, según corresponda.”*.

81. Bajo estas directrices, las fuerzas estatales deben medir su actuación bajo un principio de *humanidad*⁸⁹ que prevea una reacción coercitiva si es estrictamente necesaria; tomando en consideración: (i) la intensidad y peligrosidad de la amenaza; (ii) la forma de proceder del individuo; (iii) las condiciones del entorno; y, (iv) los medios de los que disponga el funcionario para abordar una situación específica.

DECISIÓN

Condicionar la constitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción al cumplimiento de varios aspectos detallados en el párrafo 98.1 del dictamen. Disponer que el presidente de la República remita un informe a la Corte Constitucional sobre: (i) las medidas concretas adoptadas para superar la crisis por el desbordamiento de actos delictivos; y, (ii) las medidas que se adoptarán a corto, mediano y largo plazo a efecto de fortalecer el sistema de seguridad interna. 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 lo que, la actividad de la fuerza pública (Policía Nacional y Fuerzas Armadas) se debe enmarcar en los estándares de uso progresivo de la fuerza y en el respeto a los derechos humanos de toda la población.

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN

Sobre los principios que rigen los estados de excepción aplicados al control material de las medidas ordenadas

- La proporcionalidad de las medidas adoptadas en un estado de excepción se cumple cuando concurren los siguientes parámetros: i) si existió un fin constitucionalmente protegido, ii) si la medida fue idónea para el fin constitucional, iii) si fue necesaria y iv) si fue estrictamente proporcional.

89 *Ibid.*, párr. 117 (iv).

- Para dar cumplimiento a los principios de necesidad y proporcionalidad, las medidas adoptadas en una declaratoria de estado de excepción deben cumplir con la delimitación de los límites temporales y espaciales.
- Las medidas adoptadas en el marco de un estado de excepción deben ser necesarias y proporcionales en cuanto al tiempo, al espacio y a su alcance material.

Sobre los tipos de medidas ordenadas

- El deber de coordinar entre instituciones públicas no es una medida extraordinaria que justifique la declaratoria del estado de excepción.
- La orden del presidente de la República para movilizar la administración pública central e institucional no es una medida extraordinaria que justifique la declaratoria del estado de excepción.
- Las actuaciones del COE N son constitucionales en tanto: (i) tengan la finalidad de ejecutar las medidas adoptadas por el presidente de la República en la declaratoria; (ii) sean implementadas en estricta coordinación con las autoridades correspondientes; (iii) sirvan para cumplir los objetivos y fines del estado de excepción; (iv) sean adoptadas previo análisis de su idoneidad, necesidad y proporcionalidad; (v) estén orientadas a proteger los derechos que no han sido suspendidos ni limitados, y aquellos que no pueden ser intervenidos; y, (vi) sean dispuestas previa información a la ciudadanía, por todos los medios posibles, a fin de garantizar certeza en la población.
- En el marco de un estado de excepción, la recaudación anticipada de tributos debe ser conducente a afrontar los hechos que motivaron la declaratoria y cumplir la finalidad que la justificó.
- Las requisiciones deberán ser ordenadas en casos de extrema necesidad y en estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico y se aplicarán los criterios de responsabilidad de requisiciones, formalidades y documentación requerida y consideraciones establecidas en la reglamentación existente.
- Las inspecciones, requisas o registros practicados con ocasión del estado de excepción, al igual que los practicados durante el régimen ordinario, de-

ben realizarse con respeto a los derechos de las personas privadas de libertad y de quienes las visiten. La destrucción de objetos inofensivos y cuya tenencia es permitida al interior de un centro de privación de libertad, no está justificada bajo el régimen ordinario ni bajo el estado de excepción.

- Las inspecciones, requisas o registros corporales deben obedecer a los criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad. En particular, las autoridades deben practicar los registros corporales a las personas privadas de libertad y a los visitantes de los centros de privación de libertad en condiciones sanitarias adecuadas, por personal calificado del mismo sexo, y de forma compatible con la dignidad humana y el respeto a los derechos fundamentales.
- Las autoridades deben evaluar en cada caso particular si existen alternativas menos lesivas al ejercicio del derecho a la inviolabilidad de correspondencia que sean conducentes a la finalidad de retomar el control de los centros de rehabilitación social y retornar gradualmente al régimen ordinario.
- Los beneficios o fines que se consigan a través de la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos deben exceder el impacto que esta medida conlleve en el ejercicio de tales derechos y la medida no puede implicar una anulación del derecho, respetando sus contenidos esenciales.
- La movilización de las Fuerzas Armadas y su participación en el restablecimiento del orden público es complementaria y debe ser ejecutada de manera coordinada con las acciones llevadas a cabo por la Policía Nacional.
- En el marco de un estado de excepción, las Fuerzas Armadas y/o la Policía Nacional, deben ejecutar sus acciones con observancia a los siguientes parámetros: (i) en estricto cumplimiento a los objetivos constitucionalmente legítimos reconocidos; (ii) garantizando el normal funcionamiento de instituciones que prestan servicios públicos y privados indispensables para combatir la crisis; (iii) protegiendo los derechos de la ciudadanía; y, (iv) respetando las obligaciones reconocidas en los tratados internacionales, la CRE y la normativa legal vigente sobre el empleo de los principios del uso de la fuerza.

- La coordinación de esfuerzos por parte de las Fuerzas Armadas a quienes se les asigna funciones estrictamente complementarias para el control de armas en los exteriores de los centros de privación de libertad no implica que se autorice su ingreso a los centros de privación de libertad.
- En cuanto al orden público interno y la seguridad ciudadana, el rol de las Fuerzas Armadas debe ser: (i) extraordinaria, (ii) subordinada y complementaria, (iii) regulada, (iv) fiscalizada y (v) se deben garantizar mecanismos de rendición de cuentas y denuncias respecto al abuso de cualquiera de sus facultades o en el caso de violación a derechos humanos.

6. Derechos susceptibles de suspensión o limitación (CRE, Artículo 165)

Dictamen 4-19-EE/19⁹⁰ - Derechos que pueden ser limitados o suspendidos y revisión de la correspondencia dirigida a personas privadas de la libertad

¿El estado de excepción habilita al presidente de la República para que disponga la suspensión o limitación de todos los derechos previstos en el artículo 165 de la CRE?

Sobre la suspensión o limitación de derechos ordenada en el marco de un estado de excepción la Corte puntualizó que:

58. El hecho de que la Constitución, en su artículo 165, faculte al Presidente de la República durante un estado de excepción a suspender o limitar el ejercicio de determinados derechos así como a adoptar medidas extraordinarias establecidas taxativamente en dicho artículo, no implica que cada estado de excepción justifique la suspensión de todos los derechos mencionados en el artículo 165 ni la adopción de todas las medidas mencionadas en el citado artículo [...].

¿En qué consiste la revisión de la correspondencia dirigida a las personas privadas de la libertad por parte de la Policía Nacional y del cuerpo de seguridad penitenciaria?

En el marco de la renovación del estado de excepción por la crisis carcelaria ocurrida en el año 2019 la Corte estableció que:

64. De conformidad con los términos del Dictamen 1-19-EE/19, el estado de excepción autoriza a restringir el acceso a misivas, cartas y comunicados de cualquier

⁹⁰ Los hechos y alegaciones de la presente causa fueron detallados previamente en las páginas 41 y 42 de la presente guía.

tipo, que no hayan sido revisados con anterioridad por la Policía Nacional y por el cuerpo de seguridad penitenciaria, mas no autorizaría a retener toda la correspondencia de las personas privadas de libertad o a impedir su ingreso de manera absoluta o injustificada, como sugiere la información remitida por la Defensoría del Pueblo. La revisión de la correspondencia no puede equivaler a una retención de las misivas, cartas o comunicados si no existe una justificación para ello.

Dictamen 2-21-EE/21⁹¹ - Diferencia entre suspensión y limitación de derechos

HECHOS Y ALEGACIONES

Mediante Decreto Ejecutivo 1291 de 21 de abril de 2021, Lenin Moreno Garcés, entonces presidente de la República dictó estado de excepción en 16 provincias del país,⁹² debido al contagio acelerado y afectación a grupos de atención prioritaria, que producen las nuevas variantes del COVID-19, la saturación del sistema de salud y el desabastecimiento de medicamentos e insumos médicos necesarios para la atención emergente de la enfermedad. El decreto invocó las causales de calamidad pública y grave conmoción interna. La declaratoria rigió por 28 días. Los derechos *suspendidos* fueron la libertad de tránsito, de asociación y reunión, y la inviolabilidad de domicilio.

CRITERIO RELEVANTE

¿Cuál es la diferencia entre suspensión y limitación de derechos constitucionales?

En cuanto a la facultad del presidente de la República para *suspender o limitar* ciertos derechos, la Corte Constitucional interpretó el artículo 165 de la CRE de la siguiente manera:

70. La Presidencia de la República a lo largo de todo el Decreto (sic) utiliza indistintamente *suspensión y limitación* de derechos. 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,

91 Voto unánime. Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría.

92 Azuay, Imbabura, Loja, Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas, Guayas, Pichincha, Los Ríos, Esmeraldas, Santa Elena, Tungurahua, Carchi, Cotopaxi, Zamora Chinchipe, El Oro y Sucumbíos.

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*”,⁹³ que es una limitación severa al ejercicio de derechos. En cualquier caso, lo que se afecta es el ejercicio de los derechos, pero nunca la titularidad de los derechos.⁹⁴

71. El Decreto (sic) dispone medidas que suspenden y que limitan derechos. Las medidas que establecen el confinamiento y el toque de queda suspenden las libertades de tránsito y de reunión. El resto de medidas limitan derechos. Por ejemplo, la inviolabilidad del domicilio está garantizada y se limita cuando se realizan actividades sociales como fiestas.

DECISIÓN

Declarar la constitucionalidad del decreto examinado durante 28 días. Ratificar los parámetros establecidos en los dictámenes 3-20-EE/20, 5-20-EE/20 y 1-21-EE/21. Disponer que la limitación a los derechos a la libertad de tránsito, libertad de reunión y la inviolabilidad de domicilio, de conformidad con las precisiones realizadas en este dictamen. Entre otras medidas.

93 Constitución, artículos 11 (4): “*Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías*”; 442: “*La reforma parcial que no suponga una restricción en los derechos y garantías Constitucionales...*”.

94 Corte IDH, Opinión Consultiva OC-8/87, “*El hábeas corpus bajo suspensión de garantías*”, párrafo 18: “*Del análisis de los términos de la Convención en el contexto de éstos, resulta que no se trata de una “suspensión de garantías” en sentido absoluto, ni de la “suspensión de los derechos” ya que siendo éstos consustanciales con la persona lo único que podría suspenderse o impedirse sería su pleno y efectivo ejercicio. La Corte estima útil tener presente esas diferencias terminológicas a fin de esclarecer los fundamentos conceptuales sobre los cuales responde la presente consulta, sin perjuicio de las cuales la Corte utilizará la expresión empleada por la Convención de “suspensión de garantías”.*”.

Dictamen 4-20-EE/20⁹⁵- Limitación del derecho a la inviolabilidad de correspondencia

CRITERIO RELEVANTE

¿Qué tipo de correspondencia no pueden ser limitada en un estado de excepción?

En el marco de la limitación del derecho a la inviolabilidad de correspondencia dispuesto en virtud del estado de excepción por conmoción interna de los centros de rehabilitación social, la Corte puntualizó que:

53. [...] aunque el artículo 5 del Decreto 1125 haga referencia a “comunicados de cualquier tipo y por cualquier medio”, las comunicaciones que tengan algún tipo de confidencialidad y reserva reforzada por tratarse de información íntima y/o datos personales, como informes médicos o comunicaciones protegidas entre abogado y cliente no pueden ser afectados por esta medida. [...]

Dictamen 1-19-EE/19⁹⁶ – Suspensión del derecho a la libertad de información

CRITERIOS RELEVANTES

¿Se puede considerar que la suspensión del derecho a la libertad de información es una medida proporcional y necesaria?

En el marco de la crisis del sistema de rehabilitación social, la Corte consideró que suspender el ejercicio del derecho a la libertad de información no es una medida proporcional, ni necesaria, debido a las siguientes consideraciones:

38. [...] Los medios de comunicación han contribuido al conocimiento público de la situación carcelaria y juegan un rol importante en el aseguramiento de que las medidas dispuestas en el Estado de Excepción (sic), se cumplan dentro del marco constitucional.

95 Los hechos, alegaciones y decisión de esta causa fueron previamente explicados en las páginas 60 y 61 de la presente guía.

96 Los hechos, alegaciones y decisión de esta causa fueron previamente explicados en las páginas 17 y 18 de la presente guía.

39. La Constitución establece en el artículo 165 que, la suspensión de la libertad de información debe ser hecha en los términos que señala la Ley Suprema, tal restricción lleva a disponer una *“censura previa en los medios de comunicación social, con estricta relación a los motivos del estado de excepción y a la seguridad jurídica del Estado”* (numeral 4 art. 165 CRE). En el presente caso, no existe estricta relación con los fines descritos en los Decretos (sic).

40. El control de la información dentro de los centros de rehabilitación social puede ser llevado a cabo por los medios normales y propios que existen en el régimen disciplinario de dichos establecimientos.

Dictamen 6-20-EE/20⁹⁷ - Suspensión del derecho a la libertad de asociación y reunión

CRITERIO RELEVANTE

¿La suspensión del derecho a libertad de asociación y reunión puede ser absoluta?

En el contexto de la pandemia de COVID-19, la Corte consideró que:

40. En relación con la suspensión a la libertad de asociación y reunión, la Corte también reitera lo establecido en el dictamen No. 4-20-EE/20, en el sentido de que esta medida es constitucional siempre que no implique “la anulación absoluta de estos derechos, sino que esta debe limitarse a impedir la conformación de aglomeraciones en los centros de privación de libertad y sus exteriores”. La medida de evitar aglomeraciones se encuentra justificada además en las acciones que el Estado debe adoptar para prevenir el contagio y propagación de COVID-19 en los distintos centros de privación de libertad. Por lo que las reuniones que sean necesarias en el marco de las distintas actividades que formen parte del plan de vida de las personas privadas de libertad, deben cumplir con protocolos de bioseguridad.

41. Asimismo, esta Corte enfatiza que la suspensión de estos derechos no puede ser utilizada para impedir el derecho de visitas de las personas privadas de libertad, ni como un método punitivo de aislamiento conforme a lo determinado en el artículo 51 numeral 1 de la Constitución.

97 Los hechos y alegaciones de la presente causa fueron detallados previamente en las páginas 51, 52 y 53 de la presente guía.

Dictamen 6-22-EE/22⁹⁸ - Parámetros que el Ejecutivo debe observar para suspender el derecho de reunión y el derecho a la inviolabilidad de domicilio

CRITERIOS RELEVANTES

¿Cuáles son los parámetros que el Ejecutivo deben observar para limitar el derecho a la reunión de forma proporcional?

La Corte determinó que la limitación del derecho a la reunión es proporcional cuando se observan los siguientes parámetros:

101. [...] 1. La Corte Constitucional hace notar al Ejecutivo que el derecho a la libertad de reunión goza de dos componentes, el primero un componente estático que se refiere a la reunión en espacios públicos y otro dinámico, que se refiere a las manifestaciones. En este sentido, esta Corte considera importante recordar al Ejecutivo que la limitación del derecho de reunión en el contexto de este estado de excepción, hace relación exclusivamente a reuniones encaminadas a planificar o ejecutar hechos ilícitos. Por tanto, de ninguna manera se podrá limitar manifestaciones pacíficas que pudieran darse en los cantones objeto de la declaratoria de estado de excepción.

2. Esta magistratura recuerda al presidente de la República la obligación de aplicar esta limitación a la luz de los principios pro persona y de presunción de inocencia. Es decir, los servidores estatales encargados de la ejecución del presente estado de excepción deben encaminar sus esfuerzos hacia la satisfacción de los derechos constitucionales y la observancia de los efectos jurídicos de la presunción de inocencia,⁹⁹ en los términos reconocidos en la Constitución de la República.¹⁰⁰

3. Esta limitación no implica, de manera alguna, la inhabilitación de presentar una garantía judicial.

98 Los hechos, alegaciones y decisión de la presente causa fueron reseñados en las páginas 26, 28 y 29 de la presente guía.

99 La Corte Constitucional ha señalado que la presunción de inocencia goza de efectos los siguientes efectos jurídicos: "Del derecho a la presunción de inocencia se derivan algunos efectos jurídicos importantes: i) la presunción de inocencia es derecho que limita al poder punitivo, tanto en lo legislativo como en lo procesal; ii) se debe presumir la inocencia de cualquier persona y, en consecuencia, se le debe tratar como inocente antes y durante el proceso penal; iii) la presunción de inocencia debe vencerse mediante pruebas lícitas de culpabilidad y se la debe declarar en sentencia; y, iv) la carga de la prueba la tiene quien ejerce las funciones de fiscal o la persona que acuse". Corte Constitucional, sentencia No. 14- 15-CN/19, caso No. 14-15-CN (delito de receptación).

100 Arts. 11 (5) y 76 (2) de la Constitución de la República.

¿Qué presupuestos debe observar el Ejecutivo para una aplicación proporcional de la suspensión de la inviolabilidad del domicilio?

La Corte estableció que para una aplicación proporcional de la suspensión de la inviolabilidad del domicilio, se debe observar los siguientes parámetros:

116. [...] 1. La aplicación de la medida deberá ser idónea, necesaria y proporcional considerando las exigencias de cada situación en particular; deberá emplearse sin infringir daños a la propiedad y a la integridad personal.

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 de las personas y demás garantías. Cualquier uso de la fuerza deberá estar definido por la excepcionalidad, deberá estar limitado proporcionalmente en virtud de los principios de necesidad, proporcionalidad y humanidad.

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.¹⁰¹

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN

- El estado de excepción no justifica por sí solo la suspensión de todos los derechos mencionados en el artículo 165 ni la adopción de todas las medidas mencionadas en dicho artículo.
- La revisión de la correspondencia dirigida a personas privadas de la libertad no puede equivaler a una retención de las misivas, cartas o comunicados si no existe una justificación para ello.
- 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 los derechos.

101 Ver: COIP, artículos 5 y 480-482.

- Las comunicaciones que tengan algún tipo de confidencialidad y reserva reforzada por tratarse de información íntima y/o datos personales, como informes médicos o comunicaciones protegidas entre abogado y cliente no pueden ser limitados en un estado de excepción.
- En el marco del estado de excepción por la crisis del sistema de rehabilitación social, la suspensión del derecho a la información no puede ser considerada como constitucional, ya que los medios de comunicación contribuyen al conocimiento público de la situación carcelaria y juegan un rol importante en el aseguramiento de que las medidas dispuestas en el estado de excepción se cumplan dentro del marco constitucional.
- La suspensión del derecho de asociación y reunión no puede ser absoluta.
- El derecho a la reunión tiene dos componentes. Un componente estático que se refiere a la reunión en espacios públicos y otro dinámico, que se refiere a las manifestaciones.
- La limitación del derecho a la reunión debe aplicarse a la luz de los principios pro persona y de presunción de inocencia.

7. Renovación del estado de excepción

Dictamen 4-21-EE/21 - Parámetros para la renovación de la declaratoria de estado de excepción¹⁰²

CRITERIOS RELEVANTES

¿Cuáles son los elementos que el Ejecutivo debe observar para declarar la renovación de un estado de excepción?

Con base en lo dispuesto en el artículo 166 de la CRE, la Corte determinó que:

15. [...] la renovación de un estado de excepción se encuentra supeditada a la verificación de tres elementos esenciales, a saber: i) que las causas que motivaron el estado de excepción persistan (presupuesto fáctico); ii) que el estado de excepción se encuentre vigente al momento de la renovación (temporalidad); y, iii) que se notifique de forma expresa la renovación (formalidad).¹⁰³

16. De tal forma, que la renovación del decreto de estado de excepción se circunscribe a una prórroga de los efectos jurídicos de un decreto ejecutivo vigente, por lo tanto, se procede a efectuar el análisis de la especificidad de las circunstancias que sustentan la prolongación temporal del régimen de excepción, toda vez, que la declaratoria originaria se halla precedida [de] un dictamen de control constitucional (formal y material) por parte de este Organismo.

102 Los hechos, alegaciones y decisión de la presente causa fueron reseñados en las páginas 18 y 19 de la presente guía.

103 La notificación debe realizarse conforme lo dispuesto en el inciso primero del artículo 166 de la Constitución de la República.

Dictamen 7-21-EE/21¹⁰⁴ - Justificación de la renovación de un estado de excepción

HECHOS Y ALEGACIONES

Mediante Decreto Ejecutivo 224 de 18 de octubre de 2021, el presidente de la República, Guillermo Lasso Mendoza, declaró estado de excepción por grave conmoción interna en todo el territorio nacional por las circunstancias que afectaban gravemente a los derechos de la ciudadanía debido al aumento en la actividad delictiva. La Corte resolvió declarar la constitucionalidad condicionada del referido decreto mediante dictamen 6-21-EE/21 de 03 de noviembre de 2021.

Luego, mediante Decreto Ejecutivo 257 de 18 de noviembre de 2021, el primer mandatario dispuso renovar el estado de excepción por grave conmoción interna declarado mediante Decreto Ejecutivo 224 por el plazo de 30 días, en las provincias de El Oro, Guayas, Santa Elena, Manabí, Los Ríos, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas, Pichincha y Sucumbíos.

CRITERIO RELEVANTE

¿Qué consideraciones debe tomar en cuenta el Ejecutivo para justificar la renovación de un estado de excepción?

En cuanto a los factores con base en los cuales el presidente puede justificar la renovación de un estado de excepción, la Corte estableció que:

12. [...] la renovación de un estado de excepción puede justificarse ya sea 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, siempre que tal renovación se funde en el mismo contexto fáctico (del decreto originario) y que no supere los límites temporales impuestos por la Constitución (30 días). [...]

29. Como un primer punto es menester puntualizar que, ante la renovación de un estado de excepción, dadas sus características eminentemente sucedáneas, se requiere de una justificación particularmente distinta en la que a más de exteriori-

¹⁰⁴ 6 votos a favor. 3 votos salvados de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín y del juez constitucional Ramiro Avila Santamaría. Jueza ponente: Carmen Corral Ponce.

zarse la real ocurrencia de los hechos, también se ponga de manifiesto una debida coherencia entre el decreto de renovación y la declaratoria primigenia, debido a que la propia Constitución de la República¹⁰⁵ supedita cualquier eventual renovación de un estado de excepción a la persistencia de las causas que lo motivaron.

30. Es decir que, el decreto de renovación no podría innovar en sus causales al decreto originario alegando hechos que pudieran configurar una causal distinta [...].¹⁰⁶

¿Cómo debe proceder la Corte si en la renovación del estado de excepción el presidente no ha ordenado nuevas medidas, ni han variado los hechos que motivaron la declaratoria?

La Corte precisó que pese a que en la renovación de un estado de excepción el presidente no haya ordenado nuevas medidas y se mantengan los presupuestos fácticos de la declaratoria originaria este Organismo debe verificar la proporcionalidad de las medidas ordenadas.

47. Finalmente, corresponde abordar el control material de las medidas dispuestas en el decreto 257, para lo cual esta Corte estima oportuno hacer notar que para los fines de la renovación del estado de excepción no se han dispuesto nuevas medidas, así como tampoco han variado las circunstancias fácticas que las motivaron; por lo que, para este caso en particular se advierte que en principio no existirán razones por las que el juicio de constitucionalidad del decreto 224, contenido en el dictamen N° 6-21-EE/21 de 03 de noviembre de 2021, deba ser distinto al que corresponde aplicar a la presente renovación, no obstante, le compete a esta Corte verificar la proporcionalidad de las mismas.¹⁰⁷

DECISIÓN

Declarar la constitucionalidad de la renovación del estado de excepción. Ratificar y extender el contenido del dictamen 6-21-EE/21 a la constitucionalidad de las medidas adoptadas en el marco de la renovación del estado de excepción. Restringir la medida de movilización de las Fuerzas Armadas a los operativos en

105 Art. 166 de la Constitución de la República: *"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. Si el presidente no renueva el decreto de estado de excepción o no lo notifica, éste se entenderá caducado"*.

106 Corte Constitucional, dictamen N° 4-21-EE/21 de 04 de agosto de 2021, párr. 30. En el mismo sentido, véase el dictamen 7-22-EE/22 de 29 de septiembre de 2022, párrafo 29.

107 En el mismo sentido véase el dictamen 1-22-EE/22, de 25 de febrero de 2022, párrafo 47.

los que cumplan exclusivamente funciones complementarias a las de la Policía Nacional, siempre que se encuentre suficientemente justificada su intervención y se respete el principio de proporcionalidad.

Disponer que el presidente de la República, una vez finalizado el estado de excepción, remita a la Corte Constitucional el informe correspondiente, mismo que al menos deberá contener: i) las medidas concretas adoptadas para superar la crisis por el desbordamiento de los actos delictivos; y, ii) las medidas a adoptar en el corto, mediano y largo plazo, a efectos de fortalecer el sistema de seguridad interna del Estado.

Recalcar que es un deber del Estado articular y adoptar las medidas oportunas y eficaces, previstas en el régimen ordinario, a efectos de superar las barreras estructurales que ocasionan los graves problemas del incremento en la actividad delincinencial.

Dictamen 8-21-EE/21¹⁰⁸ - Temporalidad de la renovación de la declaratoria de estado de excepción

CRITERIO RELEVANTE

¿Es necesario que toda renovación de un estado de excepción sea declarada por el máximo de 30 días?

En cuanto a los límites temporales de la renovación de un estado de excepción, la Corte precisó que:

39. [...] Esta Corte observa que el decreto ejecutivo No. 276 no contiene considerandos que traten sobre la justificación expresa de las razones para renovar el estado de excepción por 30 días más. En este orden de ideas, si bien el artículo 166 de la CRE admite la posibilidad de que se renueve la declaratoria de un estado de excepción hasta por 30 días adicionales, cuando las causas que motivaron la declaratoria de estado de excepción original persisten, esto no implica que necesariamente que toda renovación de un estado de excepción deba necesariamente realizarse por el período máximo de tiempo.¹⁰⁹

108 Los hechos, alegaciones y decisión de la presente causa fueron relatados en las páginas 23, 24 y 25 de la presente guía.

109 En el mismo sentido véase el dictamen 1-22-EE/22, de 25 de febrero de 2022, párrafo 42.

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN

- La renovación de un estado de excepción procede tras la verificación de los siguientes elementos: i) que las causas que motivaron el estado de excepción persistan (presupuesto fáctico); ii) que el estado de excepción se encuentre vigente al momento de la renovación (temporalidad); y, iii) que se notifique de forma expresa la renovación (formalidad).
- La renovación de un estado de excepción puede justificarse por: i) la permanencia de los hechos que lo originaron, ii) el recrudecimiento de estos o iii) la necesidad de fortalecer las medidas temporales adoptadas con miras a procurar una efectiva transición hacia el régimen de ordinariedad, siempre que tal renovación se funde en el mismo contexto fáctico (del decreto originario) y que no supere los límites temporales impuestos por la CRE (30 días).
- En virtud de las características sucedáneas de la renovación de un estado de excepción, esta requiere una justificación particularmente distinta, en la que, a más de exteriorizarse la real ocurrencia de los hechos, también se ponga de manifiesto una debida coherencia entre el decreto de renovación y la declaratoria primigenia.
- A pesar de que, en la renovación del estado de excepción, el presidente no haya ordenado nuevas medidas, ni hayan variado los hechos que motivaron a la declaratoria originaria, la Corte Constitucional debe verificar la proporcionalidad de las medidas dispuestas.
- No toda renovación de un estado de excepción debe necesariamente realizarse por el período máximo de tiempo constitucionalmente permitido.

8. Recuadro de dictámenes relevantes sobre estados de excepción

Tema central de la decisión	Número del dictamen con link
Definición de estado de excepción	1-19-EE/19
Suspensión del derecho a la libertad de información	
Grave conmoción interna	3-19-EE/19
Principios de necesidad y proporcionalidad y su relación con la delimitación territorial	4-19-EE/19
Verificación de la gravedad de los hechos	
Alcance material de las medidas ordenadas	
Inspecciones, requisas o registros practicados por miembros de la Fuerza Pública y suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia en los centros de rehabilitación social	
Derechos que pueden ser limitados o suspendidos y respecto a la revisión de la correspondencia dirigida a personas privadas de la libertad	
Calamidad pública	1-20-EE/20
Declaratoria de estado de excepción por emergencia económica	3-20-EE/20
Finalidad del límite temporal en los decretos de estado de excepción	
Deber de coordinar entre instituciones públicas no es una medida de carácter extraordinario. Sobre la constitucionalidad de las actuaciones del COE N	
Rol de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional para el restablecimiento del orden público	
Limitación temporal y espacial de las medidas ordenadas	4-20-EE/20
Ingreso de la Fuerza Pública a los centros de privación de libertad	
Limitación del derecho a la inviolabilidad de correspondencia	
Razonabilidad	5-20-EE/20

Carga probatoria para justificar la necesidad de declarar y renovar un estado de excepción	
Suspensión del derecho a la libertad de asociación y reunión	<u>6-20-EE/20</u>
La declaratoria de estado de excepción no es una medida de carácter preventivo	<u>7-20-EE/20</u>
Focalización geográfica del estado de excepción	<u>1-21-EE/21</u>
Diferencia entre suspensión y limitación de derechos	<u>2-21-EE/21</u>
Finalidad de la declaratoria de estado de excepción	
Interrelación entre los principios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad	<u>4-21-EE/21</u>
Parámetros para la renovación de la declaratoria de estado de excepción	
Actuación de las Fuerzas Armadas	<u>6-21-EE/21</u>
Justificación de la renovación de un estado de excepción	<u>7-21-EE/21</u>
Estado de excepción y problemas estructurales del Estado	
Real ocurrencia de los hechos	
Temporalidad de la renovación de la declaratoria de estado de excepción	<u>8-21-EE/21</u>
Requisiciones	<u>3-22-EE/22</u>
Estado de excepción dictado en el marco de protestas sociales	
Obligación de probar la real ocurrencia de los hechos	<u>4-22-EE/22</u>
Proporcionalidad de las medidas ordenadas	<u>5-22-EE/22</u>
Estado de excepción frente a los casos de violencia criminal	
Parámetros que el Ejecutivo debe observar para suspender el derecho de reunión y el derecho a la inviolabilidad de domicilio	<u>6-22-EE/22</u>
Estado de excepción frente a actos de violencia e inseguridad	<u>1-23-EE/23</u>
El estado de excepción es una medida de ultima ratio	
Desastre natural	<u>2-23-EE/23</u>

ISBN: 978-9942-8887-8-5



9 789942 888785



www.corteconstitucional.gob.ec