

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

CASO 6-24-EE

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

DICTAMEN 6-24-EE/24

Resumen: La Corte Constitucional dictamina la inconstitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción contenida en el decreto ejecutivo 275, de 22 de mayo de 2024, pues los hechos descritos por la Presidencia de la República no configuran la causal de conflicto armado interno –única causal invocada por el decreto–, según lo ha definido la jurisprudencia reiterada de esta Corte y el Derecho Internacional Público.

1. Antecedentes

1. El 22 de mayo de 2024, el presidente de la República emitió el decreto ejecutivo 275, mediante el cual declaró estado de excepción en las provincias del Guayas, El Oro, Santa Elena, Manabí, Sucumbíos, Orellana y Los Ríos, además de en el cantón Camilo Ponce Enríquez, ubicado en la provincia del Azuay. La Corte Constitucional fue notificada de esta declaratoria al día siguiente, mediante oficio T.252-SGJ-24-0237.
2. El 27 de mayo de 2024, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa y dispuso a la Presidencia de la República que remita las correspondientes constancias de notificación. Dichas constancias (a la Organización de las Naciones Unidas, a la Organización de los Estados Americanos, a la Asamblea Nacional y a la Corte Constitucional) se presentaron el mismo día.¹

2. Competencia

3. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre la constitucionalidad del decreto ejecutivo 275 (“**el decreto**”). Esto, conforme a lo dispuesto en los artículos 166 y 436.8 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75.3.c y 119 de la LOGJCC.

¹ Cabe señalar que el 28 de mayo de 2024, y por intermedio de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, más de veinte alcaldes en los que rige el estado de excepción expresaron su respaldo a la declaratoria que es objeto de este dictamen.

3. Control de constitucionalidad

4. Según estas disposiciones jurídicas, la Corte Constitucional tiene que dictaminar respecto de dos cuestiones. En primer lugar, sobre la constitucionalidad de la **declaratoria de estado de excepción**, para lo que debe valorar –entre otros asuntos– si los hechos descritos por el decreto han tenido real ocurrencia y si se subsumen en la causal constitucional invocada por la Presidencia de la República. Y, en segundo lugar, debe pronunciarse sobre la constitucionalidad de las **medidas extraordinarias** dispuestas en el decreto, para lo cual –entre otros asuntos– debe evaluar si tales medidas son idóneas para enfrentar la causal por la que se ha declarado el estado de excepción. Por tanto, si el decreto no llegara a superar el control constitucional en lo que respecta a la declaratoria de estado de excepción (contemplado en los artículos 120 y 121 de la LOGJCC), ya no cabría continuar con el control de las medidas extraordinarias decretadas (previsto en los artículos 122 y 123 de la LOGJCC).

3.1. Control formal de la declaratoria de estado de excepción

5. De conformidad con al artículo 120 de la LOGJCC, el control formal de la declaratoria de estado de excepción (“**la declaratoria**”) consiste en verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos: (i) la identificación de los hechos y de la causal que se invoca; (ii) la inclusión de una justificación de la declaratoria; (iii) la definición del ámbito territorial y temporal de la declaratoria; (iv) cuando fuere pertinente, que los derechos afectados sean susceptibles de limitación; y, (v) las notificaciones que correspondan, de acuerdo con la Constitución y los tratados internacionales.
6. En relación con el **primer requisito**,² en la exposición de motivos del decreto se menciona que el estado de excepción se declara por lo siguiente:

[S]e reitera la continuación del **CONFLICTO ARMADO NO INTERNACIONAL** en el territorio ecuatoriano, con recrudecimiento especial en las provincias de Guayas, Manabí, Los Ríos, El Oro, Santa Elena, Sucumbíos y Orellana; y en el cantón Camilo Ponce Enríquez de la Provincia del Azuay [...].

En mayo [de 2024], la violencia manifestada a nivel nacional ha migrado [...] Informes proporcionados por la Policía Nacional y Fuerzas Armadas, anexos al presente Decreto Ejecutivo dan cuenta de esta migración territorial, operacional y delictiva [...].

² LOGJCC, artículo 120.1.

En lo que va del 2024 los homicidios intencionales cometidos en las provincias del Guayas, Los Ríos, El Oro, Santa Elena, Orellana y Sucumbíos con arma de fuego representan el 84% [...].

[L]a realidad significativa de cómo el crimen organizado transnacional, que tiene sus conexiones con el crimen organizado que opera en el Ecuador, ha transformado su *modus operandi* para adaptarse a las estrategias y acciones de seguridad que ha implementado en los últimos meses el estado ecuatoriano, es innegable. La evidencia de que es innegable, es que, a través de, primero, movimientos o desplazamientos territoriales hacia provincias donde puedan realizar sus actividades criminales de manera intensiva [sic] [...].

En segundo lugar, las operaciones tanto policiales como militares, en el marco del CANI, se ven limitadas por varias razones: implementación de medios tecnológicos de avanzada, mejoramiento del equipamiento de los grupos de delincuencia organizada (por ejemplo, la reciente incautación de armamento militar que incluye morteros), intensificación de los actos de terror; filtración de información, teniendo, como consecuencia de lo anterior, mejoramiento de sus capacidades de huida y evasión, así como, anticipación a la acción de Fuerzas Armadas y Policía Nacional, dotándolos de una ventaja táctica, estratégica y operativa, que torna en ineficaz las herramientas jurídicas ordinarias.

En tercer lugar, se observa como consecuencia de las acciones de control, en el marco de las estrategias de seguridad, una reconfiguración de los liderazgos de las diferentes empresas criminales conjuntas, que operan en el CANI. Esta reconfiguración nace de, y motiva las luchas violentas por los territorios [...].

7. Y, por su parte, el artículo 1 se refiere a un conflicto armado interno como causal para la declaración de estado de excepción, misma que está prevista en el artículo 164 de la Constitución. Por lo tanto, la declaratoria cumple con el requisito de forma establecido en el artículo 120.1 de la LOGJCC pues identifica un conjunto de hechos a los que encasilla en una de las causales previstas en la Constitución.
8. El **segundo requisito**³ se cumple en virtud de que en la exposición de motivos del decreto y en su artículo 1 se incluye una justificación de la declaratoria del estado de excepción, en los siguientes términos:

Justificación de la declaratoria del estado de excepción. - Esta situación extraordinaria, motivada por la transformación de la dinámica delincencial de las empresas criminales conjuntas, que están caracterizadas como se reseñó, justifica un régimen jurídico extraordinario en el que se limiten derechos ciudadanos en razón de cumplir los fines constitucionalmente válidos previamente citados, y, precisamente para proteger su goce integral y la estructura del Estado en sí misma. Esta declaratoria se fundamenta en el incremento de hostilidades y la necesidad de ejecutar operaciones tácticas de combate contra los grupos armados organizados en las provincias y cantón focalizados.

³ LOGJCC, artículo 120.2.

Artículo 1.- Declárese el estado de excepción [...] con base en los informes de las fuerzas del orden, en los que se prueba y justifica la necesidad de medidas excepcionales, por cuanto las herramientas jurídicas ordinarias y las capacidades han sido excedidas.

9. La declaratoria cumple el **tercer requisito**⁴ porque define, en el artículo 1 del decreto, un cierto ámbito territorial: las provincias del Guayas, El Oro, Santa Elena, Manabí, Sucumbíos, Orellana, Los Ríos y en el cantón Camilo Ponce Enríquez, ubicado en la provincia del Azuay. Además, establece un ámbito temporal determinado, sesenta (60) días.
10. Sobre el **cuarto requisito**,⁵ el artículo 2 del decreto establece la suspensión de los siguientes derechos: “a) inviolabilidad del domicilio, b) inviolabilidad de correspondencia” y, la disposición general segunda señala que “la Policía Nacional y Fuerzas Armadas no requerirán autorización previa alguna para ingresar a un domicilio e interceptar correspondencia en las provincias y cantón focalizado”. Estos derechos son de aquellos que podrían ser suspendidos en un estado de excepción, de conformidad con el artículo 165 de la Constitución,⁶ por lo que se cumple también este requisito formal.
11. En relación con el **quinto requisito**,⁷ la disposición general tercera del decreto dispuso que se notifique la declaratoria “a la Corte Constitucional, Asamblea Nacional, Organización de las Naciones Unidas, Organización de los Estados Americanos. Notifíquese a la ciudadanía de la suspensión de los derechos determinados en este instrumento jurídico”. Al respecto, el 27 de mayo de 2024 la Presidencia de la República remitió a esta Corte las constancias de las notificaciones del decreto –realizadas el 23 de mayo de 2024–, dirigidas a las entidades a las que se refieren los artículos 166 de la Constitución y 120 de la LOGJCC. En tal virtud, se cumple con el requisito de notificación a los organismos establecidos en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.
12. Consecuentemente, esta Corte verifica que la declaratoria de estado de excepción contenida en el decreto 275 cumple con los requisitos formales establecidos en el artículo 120 de la LOGJCC.

3.2. Control material de la declaratoria de estado de excepción

⁴ LOGJCC, artículo 120.3.

⁵ LOGJCC, artículo 120.4.

⁶ CRE, artículo 165: “Durante el estado de excepción la Presidenta o Presidente de la República únicamente podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia [...]”.

⁷ LOGJCC, artículo 120.5.

13. El control material de la declaratoria de estado de excepción del decreto 275 ha de versar sobre el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 121 de la LOGJCC, a saber: (i) que los hechos alegados en la justificación efectivamente hayan ocurrido; (ii) que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren la causal alegada, en este caso un conflicto armado interno; (iii) que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario; y, (iv) que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales permitidos por la Constitución.

3.2.1. La real ocurrencia de los hechos

14. Esta Corte ha determinado que, para dictaminar la constitucionalidad de una declaratoria de estado de excepción, la ocurrencia de los hechos que –a juicio del correspondiente decreto– motivan el estado de excepción no solo debe afirmarse por parte de la Presidencia de la República, sino que debe acreditarse. Como parte de este control, “la Corte Constitucional busca comprobar que los hechos afirmados por la Presidencia de la República se encuentren demostrados de forma suficiente con material probatorio objetivo, útil e idóneo”.⁸ Por ejemplo, la jurisprudencia de esta Corte ha establecido que el presidente de la República podría basarse en informes o reportes de las autoridades nacionales competentes en la materia sobre la cual versa el estado de excepción; material documental, audiovisual o informes periciales; informes o reportes de los organismos internacionales especializados; reportes o noticias objetivas de medios de comunicación; entre otros.⁹
15. En el presente caso, la Presidencia de la República, con base en los informes de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas, afirma que la violencia causada por los grupos armados ha ido transformándose y en los últimos meses “se focalizó en estas 7 provincias y cantón [...] recrudeciéndose” por lo que “esta migración territorial, operacional y delictiva” requiere de medidas extraordinarias ya que las operaciones policiales y militares se ven limitadas por la ventaja táctica, estratégica y operativa de los grupos criminales. Se agrega que, en las provincias y cantón donde se declara el estado de excepción, se registra el mayor porcentaje de muertes violentas del país¹⁰ –incluido el asesinato del alcalde del cantón Camilo Ponce Enríquez– y que allí se han centrado en mayor medida las operaciones de los grupos criminales en los meses de abril y mayo. Como prueba de esta

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

⁹ *Ibid.*, párr. 20.

¹⁰ El decreto señala que los homicidios intencionales “en el mes de abril – mayo, se recrudeció en las provincias de Manabí y Guayas en un % [sic]”. Es decir, el decreto no establece el porcentaje, lo que impide contar con información clara y precisa.

afirmación, se menciona el aumento en los índices de incautación de sustancias sujetas a fiscalización, porte y tenencia de armas, y secuestros; hechos a los que se califica de públicos y notorios. Finalmente, el decreto señala (i) que el crimen organizado ha transformado sus *modus operandi* para adaptarse a las estrategias y acciones de seguridad que ha implementado el Estado en los últimos meses; (ii) que los grupos armados han mejorado su capacidad de huida y evasión de las fuerzas del orden así como la anticipación a la acción de Fuerzas Armadas y Policía Nacional, “dotándolos de una ventaja táctica, estratégica y operativa”; y (iii) que existe una reconfiguración de los liderazgos de los diferentes grupos armados, por lo que el estado de excepción está justificado por “el incremento de hostilidades y la necesidad de ejecutar operaciones tácticas de combate contra los grupos armados organizados en las provincias y cantón focalizados”.

16. Adjuntos al decreto, la Presidencia de la República remitió los informes realizados por parte de la Policía Nacional (titulado “análisis del delito 2023-2024”) y de las Fuerzas Armadas (titulado “Informe para limitar el derecho a la inviolabilidad de domicilio” y marcado como “SECRETO”). Ambos serán citados de forma general y, respecto del informe secreto de las Fuerzas Armadas, se hará referencias exclusivamente en lo que fuere necesario para efectuar el control de constitucionalidad a fin de no afectar su clasificación.

17. Esos documentos, en lo principal, se refieren a lo siguiente:

17.1. El informe de la Policía Nacional manifiesta: (i) que se requiere la intervención estatal en las provincias donde existe mayor concentración de muertes violentas causadas por el desplazamiento de la actividad delictiva en respuesta a las medidas de control e intervención adoptadas por el Estado; (ii) que durante los anteriores estados de excepción se evidenció una “contención del -43% de violencia a nivel nacional”, pero en las provincias y cantón en las que se dictó este último estado de excepción sigue existiendo una presencia prolongada de violencia y de “delincuencia organizada terrorista”, en apoyo de lo cual se utilizan estadísticas y cifras de los delitos de mayor incidencia en el 2024 en las provincias y cantón en las que se declaró el estado de excepción (homicidios múltiples e intencionales, asesinatos a niños, niñas y adolescentes, tenencia de armas y drogas incautadas, secuestros y secuestros extorsivos); (iii) que se requieren medidas urgentes para atacar tanto las causas subyacentes como las manifestaciones visibles de la problemática; (iv) que es recomendable suspender el derecho a la inviolabilidad de domicilio en las mencionadas siete provincias para realizar inspecciones o registros en lugares utilizados como centros de acopio, espacios de almacenamiento de armas,

municiones, explosivos o prevenir amenazas y atentados; (v) que es recomendable suspender el derecho a la inviolabilidad de correspondencia en las siete provincias para identificar, analizar y recopilar mensajes que contengan datos orientados a ocultar o cometer actos ilícitos para, de esta forma, neutralizar las actividades ilícitas relacionadas con el crimen organizado.

17.2. El informe de las Fuerzas Armadas, por su parte, además de señalar cifras sobre las acciones y resultados obtenidos en cumplimiento de los decretos ejecutivos 110 y 193 –dictados en enero de 2024–, (i) establece que existen grupos de delincuencia organizada que están causando mayores hechos violentos, lo que afecta a la seguridad integral del Estado: “[a] pesar de que Ecuador no enfrenta la misma magnitud de problemas relacionados con el narcotráfico y los GAO [grupos armados organizados] que otros países de la región, su control y la neutralización de sus actividades sigue siendo un desafío importante para la seguridad nacional y la estabilidad del país”; (ii) señala la necesidad de mantener el control estatal respecto de tales hechos; así como (iii) la necesidad de tomar medidas extraordinarias como suspender el derecho a la inviolabilidad de domicilio a fin de que “las Fuerzas Armadas puedan actuar inmediatamente en lo concerniente a la detención y allanamiento de domicilios e instalaciones, donde se encuentran localizados previamente personas pertenecientes a los grupos armados organizados, y las correspondientes evidencias de la consumación de delitos”, en razón de que

las Fuerzas Armadas ejecutan operaciones militares en el ámbito interno las 24 horas del día en todo el territorio nacional, lo que dificulta realizar en forma permanente coordinaciones y la articulación con la fiscalía y con los jueces penales de turno, dificultando el accionar oportuno e inmediato, las operaciones se ven limitadas en sus resultados debido a la pérdida del elemento sorpresa.

17.3. A lo que se agrega que

es necesario tomar en consideración el sobrepasamiento de las capacidades instaladas propias de la Fiscalía General del Estado, en el sentido de la cantidad y tiempo para el procesamiento de los pedidos de órdenes de allanamiento y actos urgentes producto de la masificación de las operaciones militares en el ámbito interno en todo el territorio nacional, el volumen de información y la cantidad de personal para cumplir estas diligencias es escaso.

17.4. El mencionado informe de las Fuerzas Armadas añade una tabla de georreferenciación en la que se da cuenta de la presencia de los grupos armados organizados en el territorio nacional y, de forma general –a diferencia de lo presentado con el decreto 250 que fue analizado en el dictamen 5-24-EE/24–, se

describen los principales delitos en los que participan dichos grupos delictivos, sus *modus operandi* y sus alianzas con grupos irregulares armados.

18. Mediante la referencia a los informes señalados, el decreto aporta datos oficiales sobre el aumento de delitos relacionados con el crimen organizado en las provincias y cantón en cuyos territorios rige el estado de excepción (como homicidios intencionales, armas y drogas incautadas, secuestros y secuestros extorsivos); sobre la existencia de diversos grupos de delincuencia organizada, su distribución geográfica y las infracciones que suelen cometer; así como sobre el resultado de las actuaciones por parte de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional desde la declaratoria del estado de excepción en enero de este año.
19. Esta Corte observa deficiencias en la justificación de la ocurrencia de los hechos que sirven para fundamentar la declaratoria del estado de excepción (ver nota al pie de página 10 *supra*). Por ejemplo, no se ofrecen datos específicos que den cuenta de cómo los grupos de delincuencia están dotados de “una ventaja táctica, estratégica y operativa que torna en ineficaz las herramientas jurídicas ordinarias”, o como se estaría dando la reconfiguración de sus liderazgos (hechos solamente mencionados para justificar el estado de excepción, como se lo puede verificar en el párrafo 6 *supra*).
20. Sin embargo, aunque el presidente de la República no brinda una comprobación prolija de todos los hechos alegados, esta Corte toma en cuenta que la información aportada proviene de fuentes oficiales y que la situación general de inseguridad y aumento del índice de ciertos delitos como asesinatos y secuestros en las siete provincias y un cantón identificados es de conocimiento público. Por lo tanto, esta Magistratura da por realmente ocurridos los hechos relativos a una situación grave de violencia en los territorios identificados por la Presidencia, independientemente de si los mismos configuran la causal de conflicto armado interno (lo cual será analizado en la siguiente sección). Así, se concluye que el decreto ejecutivo 275 cumple el requisito material previsto en el artículo 121.1 de la LOGJCC.

3.2.2. Configuración de la causal invocada a partir de los hechos constitutivos de la declaratoria de estado de excepción

21. Ahora bien, se debe observar que la real ocurrencia de los hechos afirmados en el decreto y su encasillamiento dentro de la causal invocada por él (en este caso, el conflicto armado no internacional) constituyen dos requisitos distintos: el primero es una cuestión relativa a la prueba de ciertos hechos, el segundo, una cuestión relacionada con que aquellos

hechos configuren la causal invocada de acuerdo con la normativa aplicable. Ambos requisitos, sin embargo, deben ser debidamente justificados por la Presidencia de la República.

22. En el presente caso, esta Corte ya determinó en el apartado previo de este dictamen que los hechos afirmados en el decreto han ocurrido realmente, por lo que no existe desacuerdo –fáctico– con el presidente de la República sobre los hechos lamentables de violencia que vienen sucediendo en el país. Ahora corresponde examinar si, a la luz de las normas jurídicas nacionales e internacionales aplicables, aquellos hechos configuran la causal de **conflicto armado interno**, la única invocada por el decreto.
23. La jurisprudencia reiterada de esta Corte ha establecido que, cuando la Constitución se refiere a un “conflicto armado interno”, se alude a lo que esta misma Magistratura, así como el Derecho Internacional –incluida la jurisprudencia y la doctrina– han denominado “conflicto armado no internacional” (“CANI”).¹¹ De hecho, así lo asume explícitamente el mismo decreto bajo examen –en cambio, los informes a él adjuntos, tanto de la Policía Nacional como de las Fuerzas Armadas, no se encaminan a justificar la existencia de esa figura, sino únicamente la restricción de ciertos derechos fundamentales–.
24. Esta Corte ve necesario reiterar que la existencia de un hecho de las dimensiones de un conflicto armado no internacional o CANI implica la presencia de un estado de cosas muy específico que acarrea serias repercusiones jurídicas de acuerdo con el derecho internacional humanitario, regulado por los tratados internacionales sobre la materia que han sido ratificados por el Ecuador y que forman parte del bloque de constitucionalidad.¹² Como ejemplos de tales consecuencias, se pueden mencionar las obligaciones impuestas a las partes del CANI de recoger y asistir a los heridos en el conflicto y a los enfermos, la existencia de normas que prevean garantías judiciales mínimas para las diligencias penales, así como “la prohibición de los atentados contra la vida, la salud y la integridad física o mental de las personas, así como de los castigos colectivos, la toma de rehenes, los actos de terrorismo, los atentados contra la dignidad personal, la esclavitud y la trata de esclavos, el pillaje y la amenaza de cometer cualquiera de estos actos”.¹³
25. La jurisprudencia de la Corte ha sido clara al señalar los parámetros necesarios para que los hechos invocados y comprobados por el presidente de la República configuren la causal de conflicto armado no internacional o CANI. Esta Magistratura ha señalado –y

¹¹ CCE, dictamen 2-24-EE/24, 21 de marzo de 2024, párr. 51.

¹² Véase el dictamen 2-24-EE/24, 21 de marzo de 2024, párr. 52 y siguientes.

¹³ CCE, dictamen 2-24-EE/24, 21 de marzo de 2024, párr. 60.

reiterado— que según los tratados de derecho internacional humanitario ratificados por el Ecuador como los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales, que forman parte de nuestro bloque de constitucionalidad,¹⁴ para que se configure un conflicto armado interno o CANI se deben satisfacer estos parámetros: (i) la organización del grupo armado y (ii) la intensidad de las hostilidades, los que han sido caracterizados de manera clara en el dictamen 2-24-EE/24 de esta Corte:

68. Algunos **indicios** que han sido utilizados por tribunales internacionales para determinar si un grupo armado cumple con el **parámetro de organización** son: la existencia de una estructura de mando; la capacidad de llevar a cabo operaciones militares organizadas; la capacidad logística; la capacidad de relacionarse con la implementación de las obligaciones del derecho internacional humanitario; la capacidad de hablar con una voz unificada; la existencia de una estructura de mando oficial; el establecimiento de cuarteles generales; el uso de uniformes; la distribución de roles y responsabilidades de diferentes entidades; los modos de comunicación utilizados; el entrenamiento militar a los miembros del grupo; la capacidad de entablar negociaciones con terceros; la exigencia de permisos para cruzar puestos de control; la capacidad para operar dentro de zonas designadas; el control de territorio; la capacidad de adquirir, transportar y distribuir armas; la capacidad de reclutar nuevos miembros; el nivel de coordinación de acciones; la existencia de normas internas; la existencia de procesos disciplinarios; entre otros.

69. Por su parte, algunos **indicios** que han sido utilizados por tribunales internacionales para determinar si se cumple con el **requisito de intensidad** son: el número de incidentes y el nivel, extensión y duración de la violencia; la extensión geográfica de la violencia; las muertes, lesiones y daños causados por la violencia; la movilización de personas y distribución de armas; el tipo de armas utilizadas por las partes; la celebración de acuerdos de alto al fuego y de paz; la participación de terceros como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas u otros; el enjuiciamiento de delitos aplicables exclusivamente en conflictos armados; el otorgamiento de amnistías; las derogaciones de tratados de derechos humanos; la emisión de decretos de estados de excepción; el uso de fuerzas armadas en lugar de la policía; entre otros [se omitieron las referencias a notas al pie de página del original; énfasis añadidos].

26. Pues bien, esta Corte aprecia que los hechos descritos por la Presidencia de la República, cuya real ocurrencia ha sido aceptada por este dictamen en la sección anterior — específicamente sobre el aumento de violencia y ciertos delitos en las siete provincias y un cantón identificados—, no satisfacen los parámetros de organización y de intensidad recientemente descritos. Si bien el presidente de la República adjunta a su decreto los informes de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas en las que se detalla la composición y localización de distintos grupos armados organizados así como sus *modus operandi*, la descripción que allí se hace de las múltiples relaciones de conflicto entre el Estado y diferentes grupos delincuenciales no permite configurar la causal de conflicto

¹⁴ *Ibid.*, párr. 66.

armado no internacional o CANI a la situación muy grave de violencia que dolorosamente vive nuestro país. Esto porque, el presidente de la República no aporta ningún dato concreto sobre la posible existencia de un CANI y los informes únicamente justifican las medidas de limitación de derechos que se establecen en el decreto, sin justificar la causal invocada para declarar el estado de excepción, como se desarrollará a continuación.

27. En efecto, si bien el decreto hace referencia a (i) que el crimen organizado ha transformado sus *modus operandi* para adaptarse a las estrategias y acciones de seguridad que ha implementado el Estado en los últimos meses; (ii) que los grupos armados han mejorado su capacidad de huida y evasión de las fuerzas del orden así como la anticipación a la acción de Fuerzas Armadas y Policía Nacional, “dotándolos de una ventaja táctica, estratégica y operativa”; y (iii) que existe una reconfiguración de los liderazgos de los diferentes grupos armados, esto no constituye base fáctica suficiente para que la Corte pueda plantearse siquiera si se cumplen ciertos elementos del **parámetro de organización** (por ejemplo, la existencia de una estructura de mando oficial; la capacidad de relacionarse con la implementación de las obligaciones del derecho internacional humanitario; el establecimiento de cuarteles generales; la distribución de roles y responsabilidades de diferentes entidades; el entrenamiento militar a los miembros del grupo; la existencia de procesos disciplinarios) y de ciertos elementos del **parámetro de intensidad** (por ejemplo, la movilización de personas y distribución de armas; la celebración de acuerdos de alto al fuego y de paz; la participación de terceros como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas u otros; el enjuiciamiento de delitos aplicables exclusivamente en conflictos armados; las derogaciones de tratados de derechos humanos). En conclusión, lo detallado en el decreto y sus informes no ofrece siquiera “indicios” mínimos del cumplimiento de los dos parámetros antes expuestos.
28. En realidad, el decreto presupone que los hechos descritos en él configuran la causal de conflicto armado no internacional o CANI y centra sus argumentos en justificar las medidas de suspensión de los derechos a la inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia – los informes de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional están exclusivamente dirigidos a fundamentar estas restricciones, como ya se dijo–, pero no justifica por qué los hechos cuya existencia afirma configuran la causal de “conflicto armado interno” o “CANI” a la luz de los parámetros establecidos en la jurisprudencia constitucional y el Derecho Internacional.
29. El decreto, más bien, califica a “las amenazas de seguridad que enfrenta el Ecuador” como “conflictos modernos” y reconoce que “[l]a violencia sistémica, organizada, planificada e indiscriminada que ha vivido el Ecuador desde 2013, no cabría en ninguna de las

categorías a través de las cuales se protegen hechos [sic], por parte del Derecho Internacional Humanitario”.

30. Se debe señalar también que en el penúltimo párrafo de la exposición de motivos, el decreto señala que, las actuaciones de los grupos de delincuencia organizada “deben entenderse como una acumulación de eventos”. Sin embargo, en su dictamen 2-24-EE/24, esta Corte ya estableció lo siguiente:

70. [...] la verificación del cumplimiento del requisito de organización debe realizarse frente a cada grupo armado. No es posible acumular las características de organización de dos o más grupos armados con el fin de concluir que se cumple con este requisito. Por su parte, la verificación del cumplimiento del requisito de intensidad debe realizarse frente a cada confrontamiento [...].

31. Al respecto, el decreto no realiza un análisis individualizado sobre la organización de cada grupo armado ni señala cuáles serían las partes involucradas en el supuesto CANI, pues el informe de las Fuerzas Armadas –como ya se mencionó– únicamente hace referencia a ciertos grupos delictivos (cómo se crearon y una visión general de sus *modus operandi*, ver párrafo 17.2 *supra*), sin brindar características detalladas o sin atribuir los actos delictivos señalados a ningún grupo armado en concreto. Esta información, al ser difusa, impide la caracterización de los grupos delictivos armados como sujetos de un conflicto armado interno o CANI.
32. Finalmente, esta Corte advierte que en el decreto la Presidencia de la República afirma expresamente que existe un CANI en el Ecuador (ver párrafo 23 *supra*); sin embargo, lo fundamenta también con normas y figuras que son aplicables únicamente a los conflictos armados internacionales (“CAI”). Por ejemplo, en la página 7 del decreto se habla de la aplicación del IV Convenio de Ginebra que, con excepción del artículo 3, aplica exclusivamente a los CAI. Por lo que, si bien los tratados internacionales de derecho internacional humanitario aplicables a los CAI también forman parte del bloque de constitucionalidad, no es admisible que sean utilizados para justificar un posible CANI.
33. Con fundamento en lo expuesto, esta Corte considera que los hechos señalados en el decreto –en cuya real ocurrencia concuerda este dictamen– no configuran la causal de conflicto armado interno o CANI a la luz del derecho nacional e internacional,¹⁵ única causal invocada en el decreto, pues la Presidencia de la República no acreditó la

¹⁵ Para esta Corte es claro que los hechos alegados por el presidente de la República no configuran la causal de conflicto armado interno, sin perjuicio de que dichos hechos puedan ser examinados por otras causales para decretar el estado de excepción. En el presente caso, únicamente se alegó la causal de conflicto armado interno, por tanto, la Corte se ve limitada en su análisis.

conurrencia de los dos elementos necesarios para la configuración de dicha causal (señalados en el párrafo 25 *supra*), lo que ya fue determinado por esta Corte en los dictámenes 2-24-EE/24 y 5-24-EE/24, relativos a los decretos 110, 111, 135, 193 y 250. Se concluye, pues, que el decreto bajo examen incumple el requisito previsto en el artículo 121.2 de la LOGJCC.

34. Por consiguiente, no cabe continuar con el control material de la **declaratoria del presente estado de excepción** (relativo al análisis de si los hechos constitutivos de la declaratoria no pueden ser superados a través del régimen ordinario y que la declaratoria respete los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución) y, menos aún, cabe realizar el control formal y material de las **medidas extraordinarias** –en este caso, las restricciones a los derechos a la inviolabilidad del domicilio y de correspondencia–, pues la constitucionalidad de estas depende –entre otras cosas– de que ellas sean idóneas para enfrentar la causal por la cual se declaró el estado de excepción: el conflicto armado no internacional o CANI.
35. Por todo lo anterior y dado que el presidente de la República nuevamente ha declarado un estado de excepción bajo la causal de conflicto armado interno sin fundamentarlo de forma adecuada, como constantemente lo ha requerido la Corte, se debe llamar la atención a la Presidencia de la República por las omisiones identificadas.

4. Consideraciones finales

36. Para esta Corte, es necesario reiterar lo mencionado en la sección 4 de su dictamen 5-24-EE/24. Primero, el presidente de la República, al declarar un estado de excepción, está obligado a presentar toda la información que tenga disponible y a fundamentarla de manera amplia y suficiente. Segundo, la constatación de que la declaratoria de un estado de excepción no cumple los requisitos previstos en la Constitución no implica que esta Magistratura no sea consciente de los graves hechos de violencia y de las complejas circunstancias que el país atraviesa. Tercero, el estado de excepción es un mecanismo de *ultima ratio* que no puede justificarse en la necesidad de optimizar las operaciones de la fuerza pública en la lucha contra el crimen organizado. Cuarto, que es posible limitar o suspender el ejercicio de ciertos derechos, tal limitación debe realizarse con estricto apego a los principios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad establecidos en la Constitución. Quinto, el último inciso del artículo 166 de la Constitución establece que “las servidoras y servidores públicos serán responsables por cualquier abuso que hubieran cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción”.

37. Por otra parte, si bien este Organismo ha considerado inoficioso pronunciarse sobre las medidas extraordinarias adoptadas en el decreto, sobre el derecho a la inviolabilidad del domicilio, la Corte ha reiterado que el domicilio de una persona, como espacio privado, es donde los individuos ejercen sus derechos con mayor libertad, por lo que “la restricción al derecho referido debe ser excepcional”.¹⁶ Y que, “[l]a razón de la prohibición constitucional del ingreso al domicilio o allanamiento es la protección a la intimidad personal y familiar”.¹⁷ Adicionalmente, es preciso recordar al presidente de la República que el ordenamiento jurídico ordinario prevé mecanismos para limitar el ejercicio de los derechos que el decreto bajo examen suspende; como, por ejemplo, el allanamiento al domicilio sin orden judicial en los casos expresamente señalados en el artículo 480 y regulados por los artículos 5, 481 y 482 del Código Orgánico Integral Penal.
38. Sobre el derecho a la inviolabilidad de la correspondencia, este Organismo lo ha analizado en el contexto del derecho a la intimidad personal y familiar. Ha señalado que “el derecho a la intimidad implica la existencia, goce y disposición de una esfera reservada exclusivamente para el individuo”¹⁸ y que “la protección jurídica a la intimidad engloba la expectativa y confianza de que las comunicaciones de una persona y su contenido se mantienen privadas y que, aquellos casos en los que no, estén previa y debidamente explicados en el ordenamiento jurídico”.¹⁹
39. Finalmente, es preciso reiterar a la Presidencia de la República que es necesario adoptar medidas a mediano y largo plazo dentro del régimen ordinario que permitan dar respuestas efectivas a las problemáticas de inseguridad, aumento de la delincuencia y hechos de violencia; en igual sentido, es necesario resaltar la obligación que tiene el Ejecutivo de utilizar las herramientas ordinarias a su alcance para enfrentar la situación de violencia y delincuencia. El presidente de la República puede emplear las Fuerzas Armadas y tomar todas las medidas inherentes a este tipo de situación sin necesidad de decretar el estado de excepción.²⁰ Es deber del Ejecutivo implementar estrategias para garantizar la seguridad ciudadana y del Estado, incluyendo la coordinación entre los organismos competentes y el fortalecimiento institucional.²¹ Recurrir de manera reiterada al estado de excepción desnaturaliza su carácter extraordinario y excepcional, y no permite atender los factores estructurales que provocan estos hechos.²²

¹⁶ CCE, dictamen 1-23-EE/23, 22 de marzo de 2023, párr. 89.

¹⁷ *Ibíd.*, párr. 88.

¹⁸ CCE, sentencia 2064-14-EP/21, 27 de enero de 2021, párr. 111.

¹⁹ CCE, sentencia 77-16-IN/22, 4 de febrero de 2022, párr. 54.

²⁰ CCE, dictamen 2-24-EE/24, 21 de marzo de 2024, párr. 142.

²¹ CCE, dictamen 6-22-EE/22, 31 de agosto de 2022, párrs. 146 a 151.

²² CCE, dictamen 8-23-EE/23, 1 de noviembre de 2023, párr. 44.

5. Decisión

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

- 1.** Dictaminar la inconstitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción contenida en el decreto ejecutivo 275, que invoca como única causal la de conflicto armado interno o CANI. Esta decisión tendrá efectos hacia el futuro desde la publicación de este dictamen en el Registro Oficial. Cabe precisar que este dictamen de inconstitucionalidad no afecta las facultades ordinarias de la Función Ejecutiva para el empleo de las Fuerzas Armadas en labores que aseguren el derecho a la vida, a la integridad física y a los bienes de los ciudadanos y del Estado.
- 2.** Llamar la atención a la Presidencia de la República por incumplir los requisitos previstos en la Constitución para la declaratoria de un estado de excepción, reiterados por la jurisprudencia de esta Corte.
- 3.** Recordar al Gobierno Nacional que el ordenamiento jurídico ordinario prevé mecanismos para limitar el ejercicio de los derechos que el decreto bajo examen suspende; como, por ejemplo, el allanamiento al domicilio sin orden judicial en los casos expresamente señalados en los artículos 480 y 482 del Código Orgánico Integral Penal.
- 4.** Exhortar a los organismos del Estado competentes a que enfrenten la grave situación de inseguridad que vive el país con visión institucional de largo plazo, mediante el adecuado uso del estado de excepción y la implementación de soluciones estructurales de carácter legislativo y de política pública sostenida en el tiempo.
- 5.** Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 13 de junio de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

DICTAMEN 6-24-EE/24

VOTO CONCURRENTE

Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. En el dictamen 6-24-EE/24 (“**dictamen**”), el Pleno de la Corte Constitucional dictaminó la inconstitucionalidad del decreto ejecutivo 275 de 22 de mayo de 2024, que declaró estado de excepción bajo la causal de conflicto armado interno en las provincias de Guayas, El Oro, Santa Elena, Manabí, Sucumbíos, Orellana y Los Ríos, además del cantón Camilo Ponce Enríquez, ubicado en la provincia de Azuay.
2. Si bien concuerdo con el dictamen en comento, emito este voto concurrente a fin de profundizar las razones por las que estoy de acuerdo con que la causal de conflicto armado interno no se ha configurado. Para ello, realizaré un recuento sobre la jurisprudencia de esta Corte al respecto y la postura que he mantenido en previas ocasiones. Además, realizaré precisiones sobre la suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio en el marco de la declaratoria de un estado de excepción.
3. Los dictámenes 1-24-EE/24, 2-24-EE/24, 5-24-EE/24, el presente dictamen y los votos que he emitido coinciden en señalar que la existencia de un conflicto armado interno no depende del control que realiza esta Corte ni de ninguna declaración de autoridad pública, reconocimiento del Estado o partes en conflicto, al ser una cuestión de hecho que no necesita ser validada por ningún organismo. Además, la jurisprudencia referida concuerda en que la existencia de un conflicto armado interno es independiente de la declaratoria de estado de excepción que se realice por tal motivo, pues el conflicto armado interno puede existir tanto antes como después de la vigencia del mismo.
4. En tal virtud, los referidos dictámenes convergen en que el hecho de que el constituyente lo haya incluido como una causal que permite decretar estado de excepción responde a que su existencia podría ameritar la activación de las facultades excepcionales permitidas únicamente en este régimen, así como limitar y suspender derechos fundamentales, mas no a que esta Corte deba determinar la existencia o inexistencia de un conflicto armado interno, al ser una cuestión de hecho que excede sus competencias.
5. Ahora bien, en el dictamen 1-24-EE/24 de mi ponencia, consideré que estas particularidades se traducen en que cuando el presidente invoca la causal que nos ocupa, la Corte Constitucional sólo debe verificar que la justificación del presidente, a partir de

hechos ciertos y actuales, se enmarque en el posible entendimiento de un conflicto armado interno, definición que se encuentra en constante evolución.

6. En cambio, en el dictamen 2-24-EE/24, la mayoría de esta Corte precisó que cuando se acude a la causal referida, la Magistratura debe analizar si la motivación e información que ha aportado el presidente es suficiente para concluir la configuración de la causal. Para ello, conforme el derecho internacional humanitario –que forma parte del bloque de constitucionalidad–, el presidente debe justificar la concurrencia de dos requisitos: (i) organización; e, (ii) intensidad, los cuales se verifican a través de indicios desarrollados por la jurisprudencia de tribunales internacionales.¹
7. Por tanto, la diferencia principal entre el dictamen 1-24-EE/24 y 2-24-EE/24 es la **forma en la que esta Corte considera configurada la causal de conflicto armado interno**. Como mencioné en el dictamen 1-24-EE/24, la definición de un conflicto armado interno se encuentra en constante evolución. En similar sentido, la jurisprudencia de esta Corte respecto a cómo debe configurarse esta causal se encuentra también en constante evolución. Esto no implica, en forma alguna, que esta Magistratura avale o no la existencia de uno o varios CANI, al exceder sus competencias constitucionales.
8. Dicho esto, emito este voto para justificar por qué concuerdo con la decisión del presente dictamen, pues comparto y me adhiero a la línea de mayoría del dictamen 2-24-EE/24, la cual esclareció la causal de conflicto armado interno y los elementos jurisprudenciales requeridos para que esta Magistratura verifique si se configura o no, en el marco del control constitucional que realiza a los estados de excepción. Así, coincido con que es imprescindible que el presidente fundamente, de manera suficiente y conforme al derecho internacional humanitario, porqué considera que se configura la causal *in examine*.
9. En el caso que nos ocupa, el presidente ha presentado una justificación sobre porqué considera que se configura la causal de conflicto armado interno y porqué, a su criterio, es posible verificar la concurrencia de los requisitos de organización e intensidad.² No obstante, esta no es suficiente, pues más allá de la argumentación del jefe de Estado, la

¹ En ese dictamen realicé un voto concurrente, pues si bien estaba de acuerdo con la decisión, consideré que la causal de conflicto armado interno sí era constitucional, al ser una renovación del estado de excepción analizado en el dictamen 1-24-EE/24 que declaró la constitucionalidad de dicha causal.

² A diferencia del decreto ejecutivo 250 de 30 de abril de 2024 analizado en el dictamen 5-24-EE/24 de 9 de mayo de 2024, en el que se emitió dictamen desfavorable por la causal de conflicto armado interno, ya que, pese a no ser una renovación, el presidente pretendió justificar el estado de excepción con base en los mismos hechos que motivaron los decretos ejecutivos 110 y 111 analizados en los dictámenes 1-24-EE/24 y 2-24-EE/24, sin presentar una justificación autónoma al respecto.

Corte Constitucional debe verificar de forma autónoma la concurrencia de los referidos requisitos, necesarios para que se entienda configurada la causal. Al respecto, en el párrafo 27 del dictamen se establece de manera clara por qué en el decreto de estado de excepción no se proporcionaron ni siquiera “indicios” mínimos del cumplimiento de estos requisitos, imposibilitando la configuración de la causal referida.

10. En consecuencia, y una vez expuesto mi razonamiento, coincido con que no se ha configurado la causal de conflicto armado interno, sin que ello implique un pronunciamiento sobre su existencia o no.
11. Por otro lado, desarrollaré unas precisiones sobre el derecho a la inviolabilidad de domicilio que no se realizan en el presente dictamen.
12. Dentro de la CRE, se reconocen derechos que protegen la intimidad, la privacidad y la seguridad personal. Uno de ellos es la inviolabilidad de domicilio. El artículo 66, numeral 22, prevé el contenido de este derecho de la siguiente forma: “El derecho a la inviolabilidad de domicilio. No se podrá ingresar en el domicilio de una persona, **ni realizar inspecciones o registros sin su autorización o sin orden judicial**, salvo delito flagrante, en los casos y forma que establezca **la ley**” (énfasis añadido).
13. Pese a su reconocimiento, la CRE, en su artículo 164, contempla la posibilidad de suspender ciertos derechos constitucionales como el de la inviolabilidad de domicilio, en el marco de una declaratoria de estado de excepción. El decreto, dictado por el presidente de la República, pretende en su artículo 2 que se suspenda el derecho a la inviolabilidad del domicilio. Ahora bien, en este voto es necesario aclarar el alcance de la suspensión de este derecho, en el marco de un estado de excepción.
14. En primer lugar, se evaluarán los límites mínimos que deben existir ante la suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio. En segundo lugar, se recalcará que, frente a un estado de excepción, la suspensión de este derecho debe ser idónea, necesaria y proporcional.
15. Visto lo anterior, el domicilio es generalmente el lugar donde se desarrolla la vida privada, y las personas tienen derecho a que se respete este espacio. Por lo tanto, debe estar protegido contra la entrada de personas no autorizadas. La interferencia arbitraria en la inviolabilidad del domicilio por parte del Estado es especialmente grave, ya que emplea medios coercitivos que tienen un alto potencial de impacto.

16. En el informe de las Fuerzas Armadas, se indicó la necesidad de tomar medidas extraordinarias como suspender el derecho a la inviolabilidad de domicilio a fin de que:

las Fuerzas Armadas puedan actuar inmediatamente en lo concerniente a la detención y allanamiento de domicilios e instalaciones, donde se encuentran localizados previamente personas pertenecientes a los grupos armados organizados, y las correspondientes evidencias de la consumación de delitos”, en razón de que “las Fuerzas Armadas ejecutan operaciones militares en el ámbito interno las 24 horas del día en todo el territorio nacional, lo que dificulta realizar en forma permanente coordinaciones y la articulación con la fiscalía y con los jueces penales de turno, dificultando el accionar oportuno e inmediato, las operaciones se ven limitadas en sus resultados debido a la pérdida del elemento sorpresa.

17. Al respecto, es importante destacar que, si bien existe la posibilidad de suspender el derecho, debe también mediar un debido proceso legal. Existen garantías y derechos indispensables en estados de excepción y así lo ha establecido este Organismo en el dictamen 6-22-EE/22.

18. En este dictamen, la Corte Constitucional ha mantenido que:

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.** (énfasis añadido)

19. En tal sentido, el allanamiento debe respetar los requisitos y procedimiento legal contenido en los artículos 5 y 480 a 482 del COIP.³ Dentro de estos artículos existen unas

³ “Art. 480.- Allanamiento.- El domicilio o el lugar donde la persona desarrolle su actividad familiar, comercial o laboral, podrá ser allanado en los siguientes casos: 1. Cuando se trate de detener a una persona contra la que se ha dictado orden de detención con fines de investigación, prisión preventiva o se ha pronunciado sentencia condenatoria ejecutoriada con pena privativa de libertad. 2. Cuando la **Policía Nacional** esté en persecución ininterrumpida de una persona que ha cometido un delito flagrante. 3. Cuando se trate de impedir la consumación de una infracción que se está realizando o de socorrer a sus víctimas. 4. Cuando se trate de socorrer a las víctimas de un accidente del que pueda correr peligro la vida de las personas. 5. Cuando se trate de recaudar la cosa sustraída o reclamada o los objetos que constituyan elementos probatorios o estén vinculados al hecho que se investiga. En estos casos se procederá a la aprehensión de los bienes. 6. En los casos de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar, cuando deba recuperarse a la agredida, agredido, o a sus familiares; cuando la agresora o el agresor se encuentre armado o bajo los efectos del alcohol, de sustancias catalogadas

reglas determinadas que deben ser respetadas. Es decir que, la figura de allanamiento debe emplearse de acuerdo con los requisitos legales citados, por ejemplo, cuando no exista un delito flagrante, debe intervenir un agente fiscal y mediar una orden de juez que autorice el allanamiento. Además, siempre debe mantenerse la cadena de custodia⁴ y la Policía Nacional debe ser parte de la investigación preprocesal.

20. Seguir las reglas establecidas en el COIP permite evitar que se complique la fluidez del procedimiento y se comprometa la legalidad de las pruebas obtenidas para garantizar la

sujetas a fiscalización o esté agrediendo a su pareja o poniendo en riesgo la integridad física, psicológica o sexual de cualquier miembro de la familia de la víctima. 7. Cuando se trate de situaciones de emergencia, tales como: incendio, explosión, inundación u otra clase de estragos que pongan en peligro la vida o la propiedad. En los casos de los numerales 1 y 5 se requerirá orden motivada de la o el juzgador y en los demás casos no requerirá formalidad alguna. Para evitar la fuga de personas o la extracción de armas, instrumentos, objetos o documentos probatorios y mientras se ordena el allanamiento, **la o el fiscal podrá disponer la vigilancia del lugar, la retención de las cosas y solicitar a la o al juzgador la orden de detención con fines investigativos para las personas que se encuentren en él.** Art. 481.- Orden de allanamiento.- La orden de allanamiento deberá constar por escrito y señalar los motivos que determinan el registro, las diligencias por practicar, la dirección o ubicación concreta del lugar o lugares donde se ejecute el allanamiento y su fecha de expedición. En casos de urgencia, la o el fiscal podrá solicitar la orden verbalmente o por cualquier medio conveniente, dejando constancia de los motivos que determinen el allanamiento. De no ser posible la descripción exacta del lugar o lugares por registrar, la o el fiscal indicará los argumentos para que, a pesar de ello, se deberá proceder al operativo. En ninguna circunstancia podrá emitirse órdenes de registro y allanamiento arbitrarios. La o el juzgador podrá autorizar el allanamiento por cualquier medio, dejando constancia de dicho acto. Art. 482.- Procedimiento del allanamiento.- El allanamiento deberá realizarse de conformidad con las siguientes reglas: 1. Con la presencia de la o el fiscal acompañado de la Policía Nacional, sin que puedan ingresar personas no autorizadas por la o el fiscal al lugar que deba allanarse. 2. Si presentada la orden de allanamiento, la o el propietario o habitante de la vivienda, lugar de trabajo o local, se resiste a la entrega de la persona o de las cosas o al ingreso o exhibición de lugares u objetos que se encuentren al interior de dichos lugares, el o la fiscal ordenará el quebrantamiento de las puertas o cerraduras. 3. Practicado el allanamiento, la o el fiscal reconocerá en presencia de los concurrentes las dependencias del local allanado, las armas, documentos u objetos concernientes a la infracción. El personal del Sistema especializado integral de investigación, medicina legal y ciencias forenses, recogerá los elementos de convicción pertinentes, previo inventario, descripción detallada y embalaje para cadena de custodia. 4. Para allanar una misión diplomática o consular o la residencia de los miembros de las respectivas misiones, la o el juzgador se dirigirá con copia del proceso a la entidad encargada de las políticas de relaciones exteriores, solicitando la práctica de la diligencia. En caso de negativa del agente diplomático o consular, el allanamiento no podrá realizarse. En todo caso, se acogerá lo dispuesto en las convenciones internacionales vigentes en la República del Ecuador sobre la materia. 5. Para detener a las personas prófugas que se han refugiado en una nave o en una aeronave extranjera que se halle en territorio ecuatoriano, la reclamación de entrega se hará, según las disposiciones del numeral anterior, inclusive en los casos de negativa o silencio del comandante de la nave o aeronave”.

⁴ COIP. Art. 456.- “Cadena de custodia.- Se aplicará cadena de custodia a los elementos físicos o contenido digital materia de prueba, para garantizar su autenticidad, acreditando su identidad y estado original; las condiciones, las personas que intervienen en la recolección, envío, manejo, análisis y conservación de estos elementos y se incluirán los cambios hechos en ellos por cada custodio. La cadena inicia en el lugar donde se obtiene, encuentra o recauda el elemento de prueba y finaliza por orden de la autoridad competente. Son responsables de su aplicación, el personal del Sistema especializado integral de investigación, de medicina legal y ciencias forenses, el personal competente en materia de tránsito y todos los servidores públicos y particulares que tengan relación con estos elementos, incluyendo el personal de servicios de salud que tengan contacto con elementos físicos que puedan ser de utilidad en la investigación”.

cadena de custodia, así como las restricciones indebidas de derechos. El propósito fundamental de las regulaciones citadas es impedir que la fuerza pública ingrese a los domicilios de los ciudadanos para detenerlos sin autorización legal.

21. En el Estado de Derecho existe una limitación al poder mediante la ley. Es decir que todos se encuentran supeditados a la ley, incluso los que la dictan. Las reglas están diseñadas para prevenir abusos de poder y acciones arbitrarias. Ni el presidente de la República, ni las Fuerzas Armadas están por encima de la ley. Los atropellos a estos límites mínimos presuponen un atentado contra el Estado de Derecho. En el dictamen 5-24-EE/24, la Corte Constitucional indicó que: “El estado de excepción no constituye un mecanismo para evadir las disposiciones constitucionales relativas al debido proceso [y] a los derechos constitucionales de las personas [...]”.⁵
22. Siguiendo la misma línea, en caso de que se pretenda suspender la inviolabilidad de domicilio se debe verificar si la medida atiende un fin legítimo y, si tiene idoneidad, necesidad y proporcionalidad. La medida debe ser idónea o adecuada para abordar la situación específica; necesaria, lo que implica que no puede haber otras alternativas igualmente efectivas pero menos intrusivas, y también debe ser proporcional, lo que conlleva que la medida debe estar en equilibrio con la gravedad de la situación y no causar daños innecesarios a la propiedad o a la integridad personal. En los casos en los que se realice un control material de las medidas, la Corte debe verificar que el decreto de estado de excepción determine las condiciones que permitan establecer en qué casos se deben realizar las inspecciones y requisas por parte de la fuerza pública en aplicación de esta medida. Esta declaratoria de estado de excepción no contempla tales condiciones.
23. En conclusión, a mi criterio, no se ha configurado la causal de conflicto armado interno. Esto no implica un pronunciamiento sobre su existencia o no, como reiteradamente lo ha sostenido esta Corte. Finalmente, considero que en cuanto el alcance de la suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio, se debe respetar unas garantías mínimas, incluyendo las reglas establecidas en el COIP en cuanto al allanamiento.

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

⁵ Párr. 48.

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en el dictamen de la causa 6-24-EE, fue presentado en Secretaría General el 13 de junio de 2024, mediante correo electrónico a las 15:26; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

DICTAMEN 6-24-EE/24

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Carmen Corral Ponce

1. En los decretos ejecutivos 110 de 08 de enero de 2024, 111 de 09 de enero de 2024, 135 de 23 de enero de 2024, el Presidente de la República, emitió la declaratoria de estado de excepción originaria a nivel nacional; en el decreto ejecutivo 193 de 07 de marzo de 2024 estableció su renovación; en el decreto ejecutivo 250 de 30 de abril de 2024 lo focalizó a cinco provincias del país; y, en el presente decreto ejecutivo 275 de 22 de mayo de 2024 dirige su focalización en siete provincias y en un cantón.
2. La causal invocada en todos los decretos indicados ha sido la de “conflicto armado interno”; así en la declaratoria originaria se la invocó de manera conjunta con la de “grave conmoción interna”; en la renovación de igual forma consta esta doble invocación; en el Decreto en el que se optó por la primera focalización se la invocó individualmente; lo que se repite en la presente implementación focalizada.
3. En el control constitucional a los antedichos decretos contenidos en los dictámenes 1-24-EE/24 (que cuenta con mi voto favorable), 2-24-EE/24 y 5-24-EE/24 (en los que consta mi voto salvado), he considerado que consta la justificación del Presidente de la República respecto de la causal de conflicto armado interno por las circunstancias únicas que vive el Ecuador; y, he evidenciado que la respuesta institucional ha desplegado para el efecto medidas operativas y de suspensión de derechos que corresponden a las circunstancias de la declaratoria nacional y a los eventos de las declaratorias focalizadas del estado de excepción.
4. La disidencia al último dictamen señala mi posición al respecto: “el Primer Mandatario ha justificado que las entidades de la fuerza pública deben contar con todos los elementos para el combate al crimen organizado, a través de la adopción de dos medidas extraordinarias, concretas, bajo el amparo de la causal de conflicto armado interno”.
5. En tal virtud, no coincido con el presente dictamen 6-24-EE/24 que estima que los hechos: “no configuran la causal de conflicto armado interno [...] única causal invocada en el decreto, pues la Presidencia de la República no acreditó la concurrencia [...] lo que ya fue determinado por esta Corte en los dictámenes 2-24-EE/24 y 5-24-EE/24, relativos a los

decretos 110, 111, 135, 193 y 250” (párrafo 33).

6. La anterior referencia, no obstante, no considera que para el dictamen 1-24-EE/24, bajo el estándar de constatar la justificación del Presidente de la República al respecto, sí se configuró tanto la causal de “grave conmoción interna” como la de “conflicto armado interno”, lo cual, a criterio de la suscrita jueza constitucional, se ha mantenido desde la declaratoria originaria, renovación, primera y presente focalización del estado de excepción.
7. El Presidente de la República en el decreto ejecutivo 275 de 22 de mayo de 2024 deja constancia de lo siguiente:

[...] De conformidad con la información de la Policía Nacional en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, El Oro, Santa Elena, Sucumbíos y Orellana se registran un total de 1920 muertes violentas, que representan cerca del 87 % del total nacional [...] Con relación al cantón Camilo Ponce Enríquez, resulta pertinente, agregar el hecho de público conocimiento: el asesinato violento a su alcalde [...] el Consejo de Seguridad Pública y del Estado, reunido el 22 de mayo de 2024, por unanimidad, resolvió apoyar la iniciativa presidencial de declarar el Estado de Excepción en las siete provincias y el cantón aquí señalados [...]
8. La decisión de mayoría, sin embargo, establece que no se encuentra configurada la causal de “conflicto armado interno”, cuando en varios pasajes del dictamen 6-24-EE/24 se expone que se “da por realmente ocurridos los hechos relativos a una situación grave de violencia en los territorios establecidos” (párrafo 22), así como se indica “en cuya real ocurrencia coincide este dictamen” (párrafo 33) ; y, luego señala que “sin perjuicio de que dichos hechos puedan ser examinados por otras causales [pero] únicamente se alegó la causal de conflicto armado interno” (pie de página al párrafo 33), los mismos dan cuenta “de los graves hechos de violencia y de las complejas circunstancias que atraviesa el país” (párrafo 36).
9. El voto mayoritario reconoce entonces la problemática realidad que merece una respuesta institucional, pero procede a declarar la inconstitucionalidad de la presente declaratoria de estado de excepción; y, se limita a “Exhortar a los organismos del Estado competentes a que enfrenten la grave situación de inseguridad que vive el país” (decisorios 1 y 4).
10. En definitiva, encontrándose justificada la presente declaratoria del estado de excepción por las circunstancias únicas que vive el Ecuador, para implementarlo de una forma focalizada en siete provincias y en un cantón, con la adopción de medidas extraordinarias específicamente dirigidas a la suspensión de la inviolabilidad de correspondencia y de

domicilio, consigno mi voto salvado al dictamen 6-24-EE/24.

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en el dictamen de la causa 6-24-EE, fue presentado en Secretaría General el 13 de junio de 2024, mediante correo electrónico a las 15:38; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)