



No. 257

Guillermo Lasso Mendoza

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que el numeral 8 del artículo 3 de la Constitución de la República establece como deber primordial del Estado garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz y a la seguridad integral;

Que el artículo 158 de la Constitución de la República establece que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos, cuyas misiones están definidas en los artículos 162 y 163 de la norma fundamental;

Que los artículos 164 y 165 de la Constitución de la República establecen que es potestad del Presidente de la República decretar el estado de excepción en todo o en parte del territorio nacional, en caso de grave conmoción interna o calamidad pública, observando los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad;

Que los referidos artículos son claros respecto a la facultad que tiene el Presidente de la República para disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional cuando se declara el estado de excepción;

Que la actual Corte Constitucional ha expresado su criterio reiterando la facultad extraordinaria durante el estado de excepción de movilizar tanto a las Fuerzas Armadas como a la Policía Nacional, incluso admitiendo que las fuerzas militares coadyuven a la misión de la fuerza policial en la ejecución de tareas complementarias, mediante sentencia N.º 33-20-IN/21 (párr. 100);

Que la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Zambrano Vélez c. Ecuador ha enfatizado el extremo cuidado que deben tener los Estados cuando utilizan a las Fuerzas Armadas en estados de emergencia o en situaciones de alteración al orden público a efectos de respetar los derechos humanos, pero jamás ha prohibido operaciones tácticas específicas que se implementen para resguardar los derechos de la población;

Que si bien el artículo 720 del Código Orgánico Integral Penal faculta a la intervención de la ‘fuerza pública’ —lo cual incluye a las fuerzas armadas— para restablecer el orden dentro de los Centros de Rehabilitación en caso de amotinamiento o grave alteración del orden, hasta su restablecimiento, esta norma regula una situación eminentemente reactiva, sin tener alcances de tipo preventivo;

Que el artículo 5 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado determina los principios de la seguridad pública y del Estado y en su literal f) determina el de “Responsabilidad”, al siguiente tenor: “Las entidades públicas tienen la obligación de facilitar coordinadamente los medios humanos, materiales y tecnológicos para el cumplimiento de los fines de la presente ley. La responsabilidad operativa corresponde a la entidad en cuyo ámbito y competencia radique su misión, funciones y naturaleza legalmente asignadas.”;



No. 257

Guillermo Lasso Mendoza

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

Que el artículo 28 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado define a los estados de excepción como la respuesta a graves amenazas de origen natural o antrópico que afectan a la seguridad pública y del Estado; siendo el estado de excepción un régimen de legalidad bajo el cual no se podrán cometer arbitrariedades a pretexto de su declaración;

Que el artículo 32 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado establece que la declaratoria de estado de excepción procede en casos de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre;

Que el artículo 35 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado dispone sobre la complementariedad de las acciones de las Fuerzas Armadas con la Policía Nacional; y, ordena a las Fuerzas Armadas a coordinar acciones con la Policía Nacional en aquellos casos en que el Presidente de la República haya dispuesto el estado de excepción, hasta restablecer el orden público;

Que mediante Decreto Ejecutivo No. 224 de 18 de octubre de 2021 se declaró el estado de excepción por grave conmoción interna debido al incremento de actividad delictiva en varias provincias del territorio nacional por 60 días;

Que la Corte Constitucional mediante su dictamen No. 6-21-EE/21 condicionó el plazo del estado de excepción referido a tan solo 30 días, indicando que “[u]na eventual prórroga deberá contar con la fundamentación suficiente para que proceda”;

Que, no obstante que las medidas adoptadas durante el estado de excepción han tenido resultados positivos, las circunstancias que motivaron el Decreto Ejecutivo N.º 224 no se han desvanecido ni alterado en su totalidad, pues la actividad delictiva en lo que respecta a infracciones contra la vida se mantiene elevada como se aprecia en los siguientes gráficos;

Muertes violentas a nivel nacional en 2021

Tipos de muertes violentas	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021*
Criminal (números)	992	517	968	623	521	441	425	467	672	765	1304
Criminal (% del total de muertes)	53,0%	26,9%	56,3 %	47,6 %	49,5 %	45,8%	43,7 %	47,1%	56,6 %	56,2 %	62,5%
Interpersonal (números)	879	1404	752	687	531	522	547	520	516	596	782
Interpersonal (% del total de muertes)	47,0%	73,1%	43,7 %	52,4 %	50,5 %	54,2%	56,3 %	52,5%	43,4 %	43,8 %	37,5%



No. 257

Guillermo Lasso Mendoza

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

Fuente: Ministerio de Gobierno, Policía Nacional.
*Los datos del 2021 tiene fecha de corte a noviembre 15.

Tasa de homicidios intencionales por cada 100.000 habitantes por mes

Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov*
0,69	1,26	0,97	1,00	0,97	0,95	1,12	1,13	1,84	1,20	0,63

Fuente: Ministerio de Gobierno, Policía Nacional
*Los datos de noviembre están cortados al día 15 del mes

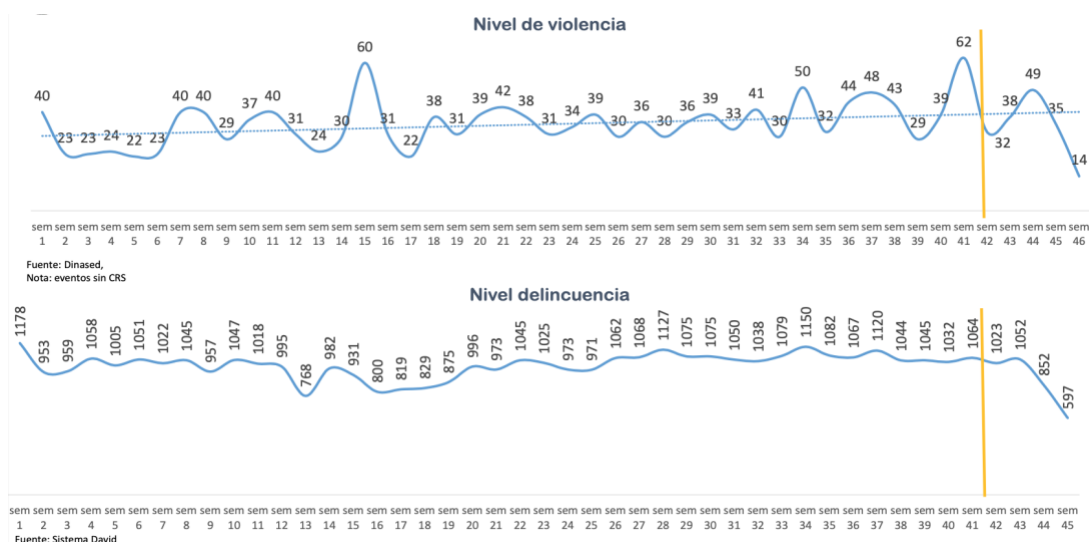
Que, sin embargo de ello, las medidas tomadas a raíz de la declaratoria del estado de excepción están dando resultados, lo que se desprende de la reducción que ha ocurrido en otros tipos de delitos, desarticulación de bandas delictivas y armamento decomisado;

Delitos contra la propiedad en el año 2021

Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov
4.904	4.799	5.150	4.597	4.633	5.074	5.661	5.561	5.484	5.468	1.828

Fuente: Ministerio de Gobierno, Policía Nacional
*Los datos corresponden a robos a personas, domicilios, unidades económicas, carros, motos, y en ejes viales
**Los datos de noviembre están cortados al día 15 del mes

Que al analizar los niveles de violencia y de delincuencia a lo largo de todo el año 2021 únicamente en las provincias donde rige el estado de excepción se colige que las medidas tomadas en virtud del mismo están siendo efectivas, sin que esto signifique que se ha logrado neutralizar las causas que lo ocasionaron;





No. 257

Guillermo Lasso Mendoza

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

Que los niveles delictuales siguen elevados, no obstante para que la evolución de los niveles de delincuencia y de violencia, así como los casos de delitos contra la vida y contra la propiedad, mantengan la tendencia decreciente es necesario que el Estado continúe con los operativos y acciones de vigilancia y seguridad que se han emprendido, pues de lo contrario podría rápidamente revertirse y volver a niveles de delincuencia iguales a aquellos previos al estado de excepción;

Que la declaratoria de Estado de Excepción dictada mediante Decreto Ejecutivo No. 224 debe analizarse en su contexto, pues le antecede la declaratoria de Estado de Excepción dictada por Decreto Ejecutivo N.º 210 con la cual se estableció el estado de excepción en todos los centros de privación de libertad del país debido a los hechos de extrema violencia suscitados y que hasta la fecha han ocasionado la muerte de más de 320 personas privadas de libertad;

Que dicho Estado de Excepción preveía inicialmente la participación de las Fuerzas Armadas en el interior de los Centros de Rehabilitación, en colaboración con la Policía Nacional, sin embargo, mediante Dictamen N.º 5-21-EE/21 de fecha 6 de octubre de 2021 se limitó su presencia al perímetro exterior incluyendo el ‘primer filtro’;

Que, considerando la gran extensión y diseño de los Centros de Rehabilitación -como es el caso del Complejo Penitenciario del Guayas- así como la extrema violencia y armamentos en posesión de las bandas delictivas al interior de dichos Centros, esta limitante y consecuente repliegue del personal militar obligó a destinar un mayor número de efectivos policiales a las labores de restablecimiento del orden en los Centros Penitenciarios. A modo de ejemplo, para restablecer el orden en el Complejo Penitenciario del Guayas, con 12 pabellones en los que habitan en promedio 800 personas por pabellón, un operativo de 500 efectivos policiales por turno, en tres turnos de 8 horas cada uno, requiere al menos de 1.500 oficiales; cuando en circunstancias ordinarias se sirve a la provincia del Guayas con aproximadamente 3.000 efectivos, siendo el caso que la Zona 5 que abarca Guayas, Los Ríos y Santa Elena, cuenta con un número de 5.353 de personal policial técnico, directivo y técnico operativo;

Que, en este contexto, la convergencia de ambos estados de excepción —y de los hechos que los motivan— exige que la Policía Nacional despliegue todo su contingente a lo largo del territorio nacional en operativos de alta complejidad, considerando además las conexiones existentes entre las bandas delictivas que operan en los Centros de Rehabilitación con la criminalidad existente fuera de ellos, particularmente relacionada con el tráfico y microtráfico de drogas y armas;

Que en las provincias donde rige el estado de excepción condicionado por la Corte Constitucional, la Policía Nacional cuenta con 2.722 servidores policiales en Zona 1 (Esmeraldas y Sucumbíos), 4.796 en la Zona 4 (Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas), 5.353 en Zona 5 (Guayas, Los Ríos y Santa Elena), 1.952 en la Zona 7 (El Oro), 8.262 agentes en la Zona 8 (Guayaquil DMG), y 13.638 en la Zona 9 (Quito DMQ);



No. 257

Guillermo Lasso Mendoza

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

Que de acuerdo a la doctrina operativa y de control de la Policía Nacional, para una intervención exitosa en operativos de control en centros de privación de libertad se requiere superioridad numérica respecto al número de personas a controlar, además de armamento, equipamiento, táctica y entrenamiento lo que implica un despliegue de gran nivel de personal policial perteneciente a policías de unidades altamente especializadas;

Que no existen mecanismos en el ordenamiento jurídico ordinario para incorporar a la Policía Nacional a miles de efectivos ya capacitados y entrenados que puedan sumarse a operativos en curso de forma inmediata; el Gobierno Nacional ha tomado acciones para incrementar los presupuestos, asignaciones y equipamientos en materia de seguridad y rehabilitación, incluidos escáneres y sistemas tecnológicos destruidos o inutilizados por acciones delictivas, pero dichos procedimientos toman tiempo de conformidad con la legislación que regula las compras públicas;

Que al 10 de noviembre de 2021 existían 37.324 personas privadas de libertad en los distintos centros de privación de libertad del país, de los cuales 14.586 se ubican en la provincia del Guayas y específicamente 7.695 están privados de libertad en el CPL Guayas N.º1;

Que a efectos de realizar operativos que permitan mantener el orden al interior de los centros de privación de libertad se requiere una cantidad de efectivos de la fuerza pública de mínimo entre 1.000 a 3.000 según el nivel de riesgo, complejidad de la operación, y cantidad de personas privadas de libertad en el sector a intervenir;

Que del 100% de servidores policiales en servicio activo en el país, mensualmente el 10% se encuentra haciendo uso de su derecho a sus vacaciones anuales y cada nueve días el 25% del personal policial hace uso de su descanso operacional, de acuerdo a su modelo de servicio. A estos numéricos se suma el talento humano que por diferentes causas se encuentran en condición de descanso médico, maternidad o paternidad, lactancia, enfermedades catastróficas, entre otros;

Que las organizaciones criminales a las que se hace frente cuentan con armamento sofisticado y han demostrado elevados niveles de violencia y crueldad que son de dominio público;¹

Que en consecuencia, considerando el nivel de violencia, organización y sofisticación de las organizaciones criminales, se vuelve numéricamente imposible para la Policía Nacional por sí sola restablecer el control en centros de privación de libertad que exige las circunstancias que atraviesa el país sin que esto signifique dejar desprovisto de vigilancia y seguridad a enormes

¹El Comercio, 'Tres reos intentaron ingresar arsenal a la Penitenciaría', 12-11-2021: <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/reos-detenidos-ingreso-arsenal-penitenciaria.html>;
DW, 'Militares refuerzan control de cárcel tras masacre que dejó 68 muertos en Ecuador': <https://www.dw.com/es/militares-refuerzan-control-de-c%C3%A1rcel-tras-masacre-que-dej%C3%B3-68-muertos-en-ecuador/a-59817260>



No. 257

Guillermo Lasso Mendoza

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

porciones del territorio nacional y a la ciudadanía que ahí reside, más aún cuando persisten las causas que dieron lugar al estado de excepción declarado mediante Decreto Ejecutivo N.º 224;

Que de acuerdo a la Oficina para la Droga y el Delito de las Naciones Unidas, Ecuador tiene un “agudo déficit de 2.500 agentes penitenciarios” (septiembre, 2021) debido a que solo cuenta con 1.646 agentes a nivel nacional, de los cuales sólo 250 laboran en el CPL Guayas N.º 1 donde deben proveer seguridad a más de 7.000 personas privadas de libertad;

Que el Gobierno Nacional ha previsto destinar recursos para nuevas contrataciones y equipamiento de los agentes penitenciarios, fortalecimiento del sistema de rehabilitación social y de la Policía Nacional, sin embargo, dichos procedimientos toman tiempo de conformidad con la legislación de la materia, considerando las restricciones aplicables en materia presupuestaria en año de elecciones;

Que el ordenamiento jurídico ordinario requiere modificaciones estructurales y de diseño institucional para afrontar el fenómeno de la criminalidad de manera integral, reformas cuyo tiempo de análisis y tramitación excede con creces el tiempo para poder actuar oportunamente que las actuales circunstancias requieren;

Que este desfase entre el tiempo que toman las reformas estructurales en comparación con lo estrecha que es la ventana de oportunidad para enfrentar el auge delictivo actual queda evidenciado, por ejemplo, en hechos como que desde el mes de febrero de 2021 se encuentra en trámite legislativo un proyecto de Ley para el uso progresivo, adecuado y proporcional de la fuerza;

Que las Fuerzas Armadas a nivel nacional han cooperado efectivamente bajo la coordinación de la Policía Nacional durante la duración de este estado de excepción, poniendo a disposición de los operativos de control de armas a más de 15.000 efectivos que han participado en más de seis mil operativos;

Que durante el estado de excepción declarado mediante Decreto Ejecutivo No. 224 la Policía Nacional realizó 6.210 operativos en conjunto a las Fuerzas Armadas como se indicó, lo que ha permitido incautar o retener 57 armas blancas, 45 armas de fuego y detener a 121 personas que fueron puestas a orden de autoridades judiciales competentes;

Que el desbordamiento de actividad delictiva en este contexto específico aún requiere la movilización temporal de las Fuerzas Armadas para complementar y reforzar el rol de la Policía Nacional, siempre bajo la coordinación de esta última y del Ministerio rector del ramo;

Que si existen obstáculos de cualquier índole que impidan injustificadamente a las Fuerzas Armadas continuar con su colaboración con la Policía Nacional, se tornaría imposible darle



No. 257

Guillermo Lasso Mendoza

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

continuidad a los operativos emprendidos durante el último mes lo que conlleva un riesgo enorme para la seguridad ciudadana y los derechos de los ecuatorianos; y,

En ejercicio de las facultades y atribuciones que le confieren los artículos 164, 165 y 166 de la Constitución de la República; y, el artículo 29 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, cumpliendo con los requisitos definidos en los artículos 120 al 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y en armonía con la jurisprudencia constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos,

DECRETA:

Artículo 1.- Renovar el estado de excepción por grave conmoción interna declarado mediante Decreto Ejecutivo N.º 224 por el plazo de 30 días desde la suscripción de este Decreto Ejecutivo en las provincias de El Oro, Guayas, Santa Elena, Manabí, Los Ríos, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas, Pichincha y Sucumbíos.

El estado de excepción mantiene su finalidad de precautelar los derechos de las personas en Ecuador. Asimismo, tiene como finalidad controlar las circunstancias de inseguridad que se han generado, restablecer la convivencia pacífica y el orden público.

Artículo 2.- Disponer la movilización de las Fuerzas Armadas en las provincias de El Oro, Guayas, Santa Elena, Manabí, Los Ríos, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas, Pichincha y Sucumbíos para complementar las funciones de la Policía Nacional de: (i) control operativo en los ámbitos requeridos de seguridad ciudadana, protección interna, prevención del delito y orden público, así como la función de (ii) realizar operativos de control, registros y requisas en casos de porte de armas y sustancias sujetas a fiscalización.

Las Fuerzas Armadas para la ejecución de lo ordenado en este decreto en todo momento actuarán bajo la coordinación de la Comandancia General de la Policía Nacional y el Ministerio rector del ramo.

La Comandancia General de la Policía Nacional coordinará acciones con las entidades públicas en territorio para reforzar vigilancia y prevención del delito.

Artículo 3.- No se limitará ni restringirá ningún derecho constitucional conforme lo previsto en el artículo 165 de la Constitución. Las requisas, operativos y registros referidos en el artículo anterior se realizarán en ejercicio de las facultades y competencias establecidas en la Ley.

Artículo 4.- Los operativos y tareas que realicen las Fuerzas Armadas en ejecución de este decreto serán siempre en coordinación con la Policía Nacional y se darán únicamente durante la vigencia del estado de excepción, como respuesta excepcional y temporal ante los hechos delictivos que lo fundamentan.



No. 257

Guillermo Lasso Mendoza

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

Las Fuerzas Armadas, al igual que la Policía Nacional, observarán en sus procedimientos los principios de humanidad, complementariedad, necesidad y proporcionalidad, tomando en consideración (i) la intensidad y peligrosidad de la amenaza; (ii) la forma de proceder del individuo o individuos; (iii) las condiciones del entorno; y, (iv) los medios de los que se disponga para abordar una situación específica.

Artículo 5.- En los casos que durante el estado de excepción las Fuerzas Armadas o la Policía Nacional aprehendan a personas cometiendo aparentes infracciones penales deberán ceñirse estrictamente al debido proceso y poner al detenido a órdenes de la autoridad competente dentro de los tiempos que señala la Constitución y el Código Orgánico Integral Penal. Lo mismo sucederá con los elementos probatorios o constitutivos de infracciones.

Corresponde a la Comandancia General de la Policía Nacional instruir adecuadamente al personal que intervenga en este estado de excepción sobre los criterios referidos en los artículos 4 y 5 de este decreto.

Artículo 6.- Disponer al Ministerio de Economía y Finanzas que provea los recursos suficientes para atender el estado de excepción.

Artículo 7.- Notifíquese esta declaratoria de estado de excepción a la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional, a la Organización de las Naciones Unidas y a la Organización de Estados Americanos.

DISPOSICIÓN FINAL:

Este Decreto Ejecutivo entrará en vigencia a partir de la fecha de su suscripción, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

Dado en el Distrito Metropolitano de Quito, el 18 de noviembre de 2021.



Firmado electrónicamente por:
GUILLERMO ALBERTO
SANTIAGO LASSO
MENDOZA

Guillermo Lasso Mendoza

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA