

Quito, D.M. 06 de julio de 2022

CASO No. 5-22-EE

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

DICTAMEN No. 5-22-EE/22

Tema: La Corte Constitucional declara la constitucionalidad del estado de excepción dictado en el decreto ejecutivo No. 463 de 29 de junio de 2022, por grave conmoción interna en las provincias de Azuay, Imbabura, Sucumbíos y Orellana, salvo el plazo contemplado en el artículo 2, mismo que permanecerá vigente hasta la notificación del presente dictamen.

I. Antecedentes

1. El 29 de junio de 2022, el presidente de la República del Ecuador, Guillermo Lasso Mendoza, emitió el decreto ejecutivo No. 463 (en adelante, “el decreto ejecutivo”), mediante el cual declaró el estado de excepción por “grave conmoción interna en las provincias del Azuay, Imbabura, Sucumbíos y Orellana”.
2. El 29 de junio de 2022, mediante correo electrónico, se recibió en la Corte Constitucional el oficio No. T. 98-SGJ-22-125 con el que se notificó el decreto ejecutivo No. 463. El caso fue signado con el No. 5-22-EE.
3. De conformidad con el sorteo electrónico realizado el día 01 de julio de 2022, la sustanciación correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento el mismo día y dispuso que la Presidencia de la República remita la constancia de las notificaciones que ordena el artículo 166, inciso primero, de la Constitución de la República del Ecuador (“Constitución”) y los informes institucionales que sirvieron de base para dictar el estado de excepción.
4. El 04 de julio de 2022, el secretario general jurídico de la Presidencia de la República remitió a esta Corte lo solicitado mediante providencia de 01 de julio de 2022.
5. El 01 de julio de 2022, mediante decreto ejecutivo No. 469, el presidente de la República levantó el toque de queda en Azuay, Sucumbíos y Orellana y derogó los artículos 7 y 8 del decreto ejecutivo No. 463 de 29 de junio de 2022, cesando la “restricción” a la libertad de tránsito y dejando vigente el resto de medidas dispuestas en el marco del estado de excepción.

II. Competencia

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

III. Control de constitucionalidad

III.1. Control formal de la declaratoria del decreto de estado de excepción

7. Según el artículo 120 de la LOGJCC, a la Corte le corresponde verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos: (i) la identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca; (ii) la justificación de la declaratoria; (iii) la definición del ámbito territorial y temporal de la declaratoria; (iv) que los derechos afectados sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso; y, (v) las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los tratados internacionales.

(i) Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca

8. El decreto ejecutivo invoca la causal de grave conmoción interna, prevista en el artículo 164 de la Constitución. Así, tanto en sus considerandos como en sus disposiciones, el decreto describe diversos hechos que incluyen ataques a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional (considerando 28), desconocimiento de las autoridades estatales por parte de manifestantes (considerando 30), cierre de pozos petroleros (considerandos 32, 35 y 36), cierre de vías, lo cual provocó desabastecimiento de insumos médicos y hospitalarios, además de escasez de alimentos y combustible (considerandos 37, 38, 40, 46), que justifican la configuración formal del artículo 1 del decreto ejecutivo y que habrían ocurrido previo a la declaratoria del estado de excepción.

9. De igual manera, en los considerandos se expone que estos incidentes se presentaron en las provincias de Azuay, Imbabura, Sucumbíos y Orellana. Por lo tanto, el decreto ejecutivo cumple con el requisito de forma establecido en el artículo 120 numeral 1 de la LOGJCC.

(ii) Justificación de la declaratoria

10. Según afirma el presidente de la República en el decreto ejecutivo, estos hechos alteraron, “...el orden público, provocando situaciones de violencia manifiesta, atentando contra áreas reservadas, y desabastecimiento que ponen en riesgo la seguridad de los ciudadanos, la provisión de medicamentos, gases medicinales, oxígeno para hospitales y clínicas, combustibles y alimentos, así como contra la integridad y vida de la ciudadanía...”.

11. Así, los considerandos primero al vigésimo cuarto contienen los justificativos jurídicos para decretar el estado de excepción, mientras que, entre los considerandos vigésimo quinto al septuagésimo octavo, se describen diversos hechos por los cuales se declara el estado de excepción. Consecuentemente, se verifica que cumple con el requisito formal establecido en el artículo 120 numeral 2 de la LOGJCC.

(iii) Ámbito territorial y temporal de la declaratoria

12. El ámbito territorial de la declaratoria se circunscribe, de acuerdo con el artículo 1 del decreto ejecutivo, a las provincias de Azuay, Imbabura, Sucumbíos y Orellana. En cuanto al ámbito temporal, los artículos 2 y 16 inciso final del decreto disponen que el estado de excepción regirá durante treinta días a partir de la suscripción del mismo. Ello, formalmente, guarda conformidad con lo establecido en el artículo 165 de la Constitución. En consecuencia, el decreto cumple con el requisito formal contenido en el artículo 120 numeral 3 de la LOGJCC.

(iv) Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso

13. Los artículos 6 y 7 del decreto ejecutivo, respectivamente, disponen la suspensión del derecho a la libertad de asociación y la restricción de la libertad de tránsito. Formalmente, estos derechos son susceptibles de suspensión y limitación durante el estado de excepción, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 165 de la Constitución.¹ Por lo tanto, el decreto ejecutivo cumple con el requisito formal contenido en el artículo 120 numeral 4 de la LOGJCC.

(v) Notificaciones

14. Los artículos 15 y 16 del decreto ejecutivo disponen la notificación de la declaratoria de estado de excepción a la Asamblea Nacional, a esta Corte Constitucional y a los organismos internacionales correspondientes.

15. Mediante escrito de 04 de julio de 2022, el secretario jurídico remitió a este organismo la constancia de las notificaciones a las entidades señaladas en la Constitución, por lo que el decreto cumple en el requisito formal establecido en el artículo 120 numeral 5 de la LOGJCC.

16. En síntesis, la declaratoria de estado de excepción ha sido realizada en observancia de los requisitos formales previstos en el artículo 120 de la LOGJCC.

III.2. Control formal de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción

¹ El artículo 165 de la Constitución dispone: “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, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información, en los términos que señala la Constitución”.

17. El artículo 122 de la LOGJCC establece que la Corte Constitucional verificará que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplan al menos los siguientes requisitos formales: (i) Que se ordenen mediante decreto, de acuerdo a las formalidades que establece el sistema jurídico; y, (ii) Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción.

(i) Que se ordenen mediante decreto, de acuerdo a las formalidades que establece el sistema jurídico.

18. Las medidas ordenadas en el marco del estado de excepción se encuentran establecidas en el decreto ejecutivo No. 463 de 29 de junio de 2022. Por ello, se cumple con el requisito formal previsto en el artículo 122 numeral 1 de la LOGJCC.

(ii) Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción

19. El decreto ejecutivo dispone las siguientes medidas:

- (i) El establecimiento como zonas de seguridad de todas las áreas reservadas de seguridad en donde están los campos hidrocarburíferos en las provincias de Orellana y Sucumbíos (artículo 3);
- (ii) La conformación de una fuerza de tarea conjunta para materializar las zonas de seguridad (artículo 3);
- (iii) La movilización, hacia las provincias referidas, de las entidades de la Administración pública central, Fuerzas Armadas y Policía Nacional (artículo 4);
- (iv) La adopción de medidas de coordinación entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional para resguardar la provisión de alimentos, la libre circulación de personas, alimentos y medicinas (artículos 4 y 5);
- (v) La suspensión del derecho a la libertad de asociación y reunión en las provincias referidas (artículo 6);
- (vi) La “restricción” al derecho a la libertad de tránsito en la provincia de Azuay de 21h00 a 05h00, y, en Sucumbíos y Orellana, de 19h00 a 05h00 (artículos 7 y 8);
- (vii) Las requisiciones a que haya lugar para garantizar los derechos, el orden y la seguridad (artículo 9);
- (viii) La orden a los funcionarios de observar el uso progresivo de la fuerza (artículo 10);
- (ix) La orden a la Contraloría General del Estado de vigilar el correcto uso de los bienes del Estado durante el estado de excepción (artículo 11);
- (x) La orden al Ministerio de Transporte y Obras Públicas de despejar las vías inhabilitadas en las provincias señaladas (artículo 12);
- (xi) La orden a los gobiernos autónomos descentralizados de apoyar y coordinar acciones respecto del abastecimiento de alimentos y la circulación vehicular y el transporte de personas (artículo 13); y,

(xii) La disposición al Ministerio de Finanzas de proveer de fondos públicos necesarios para superar la situación de excepción (artículo 14).

20. La Corte verifica que las medidas (i), (ii), (iii), (iv), (v), (vi), (vii) y (xii) se encuentran contempladas en el artículo 165 (primer inciso y sus numerales 2, 5, 6 y 8 de la Constitución, como atribuciones extraordinarias del presidente de la República en el contexto del estado de excepción. La Corte observa también que las medidas contenidas en los artículos 7 y 8 del decreto ejecutivo No. 463 fueron derogadas, en aplicación del artículo 166 de la Constitución, mediante decreto ejecutivo No. 469 de 1 de julio de 2022.

21. Formalmente, las demás medidas (viii), (ix), (x) y (xi) no están contempladas como facultades extraordinarias en el artículo 165 de la Constitución. No obstante, las mismas buscan enmarcar las funciones de las entidades intervinientes en el marco del estado de excepción. El control material de estas medidas se realizará en el acápite correspondiente.

22. En síntesis, las medidas que se encuentran contenidas en el decreto ejecutivo cumplen con las formalidades requeridas por el artículo 122 de la LOGJCC.

III.3. Control material de la declaratoria de estado de excepción

23. El control material que debe realizar la Corte Constitucional sobre la declaratoria de estado de excepción comprende la verificación de los límites previstos en la Constitución y en el artículo 121 de la LOGJCC, por lo tanto se examinará: (i) que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia; (ii) que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una grave conmoción interna; (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 establecidos en la Constitución de la República.²

24. Atendiendo al contexto en el que se emite este decreto ejecutivo, es importante considerar que al ejercer el control de constitucionalidad sobre el estado de excepción dictado por grave conmoción interna, nos enfrentamos a la cuestión de generar equilibrios y límites constitucionales, que se desprenden del legítimo ejercicio del derecho a la protesta en el contexto de una democracia y la exigencia de lograr la seguridad integral para mantener el orden constitucional.

25. La labor jurisdiccional de este organismo es de carácter automático e integral, lo que compromete a la Corte verificar la constitucionalidad del decreto ejecutivo, en el entendido que ni el ejercicio del derecho a la protesta sobrepase la democracia o que a nombre de la seguridad se rebasen los límites constitucionales, pues no existe democracia sin la posibilidad de disentir con las decisiones del gobierno, ni seguridad ciudadana y orden público sin respeto a la Constitución.

² Corte Constitucional del Ecuador, dictámenes No. 9-21-EE/22, párr. 14; No. 1-22-EE/22, párr. 21.

26. En este sentido, en la sentencia No. 59-19-IS/21, esta Corte expresó: “*las formas de participación dentro de un Estado democrático no pueden ser reducidas exclusivamente a los mecanismos institucionales, por ello la expresión del disenso a través de medios pacíficos de protesta permite el ejercicio del control social del poder, la defensa de los derechos constitucionales y anima a la reflexión crítica sobre temas y decisiones de gobierno que son trascendentales para la sociedad. Bajo estas consideraciones la resistencia y la protesta pacífica constituyen un derecho protegido por la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos y que debe ser respetado por las autoridades*”.³

27. Por este motivo, las medidas excepcionales son aceptables únicamente si se verifica que existió la real ocurrencia de los hechos que fundamentaron la declaratoria del estado de excepción.

(i) Verificación de la real ocurrencia de los hechos

28. La Corte ha establecido que, 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*”.⁴

29. En tal virtud, la Corte Constitucional, en el dictamen No. 8-21-EE/21, estableció:

“[b]ajo 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. 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”.⁵

30. En el decreto ejecutivo⁶, dentro de la sección denominada fundamentos fácticos, el presidente de la República menciona los siguientes hechos:

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 59-19-IS/21, párr. 27. Esto ha sido sostenido por esta Corte también en el dictamen 4-22-EE/22.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 8-21-EE/21, párr. 18.

⁵ *Ibíd.* párrs. 19, 20.

⁶ Decreto ejecutivo No. 463, páginas 4, 5, 6, 7 y 8.

- a. El Ministerio de Defensa Nacional⁷ reportó “*que se habían disipado los hechos que generaban considerable alarma social*”, sin embargo, indica que luego de la sesión No. 782 de la Asamblea Nacional de 25 de junio de 2022 se habrían constatado hechos que “*afectan de manera grave el ejercicio de los derechos constitucionales, la estabilidad institucional, la seguridad y convivencia normal de la ciudadanía, y que generan considerable alarma social*”.
- b. El Ministerio de Energía y Minas habría reportado pérdidas económicas debido a la reducción de la producción petrolera, el cierre de pozos petroleros y centros de distribución sin stock.⁸ Estos hechos se deberían a las manifestaciones y “*en otros, por vandalismo provocando que las operadoras petroleras dejen de producir*”.
- c. Las Fuerzas Armadas⁹ y Policía Nacional reportaron el incidente con un convoy que transportaba combustible hasta Puerto Providencia con resguardo policial y militar que habría sido bloqueado, “*por manifestantes en actitud agresiva, quienes actuaron con armas de fuego, dejando un fallecido, siete miembros del ejército heridos, y cinco servidores policiales heridos*”.
- d. Las entidades de socorro no contarían con vías de acceso desde la provincia de Imbabura hacia otras provincias, “*vulnerando la salud y la vida de las personas sin tener acceso a la salud*”.
- e. Comuneros de Otavalo, Cotacachi y Antonio Ante en Imbabura “*radicalizaron sus medidas desconociendo la autoridad de representantes del Estado central...*” Asimismo, refiere que el COE Cantonal de Cuenca¹⁰ ha constatado que “*la provisión de servicios básicos, se han visto afectados, reduciendo su calidad y eficiencia, tales como: recolección y disposición de residuos sólidos, transporte público, mercados, hospital Municipal del Niño y la Mujer*”.
- f. El 28 de junio de 2022, el Ministerio de Salud Pública anunció la imposibilidad de abastecer con oxígeno a hospitales y centros de salud de Cuenca, lo cual, ponía en riesgo a “*al menos 231 pacientes hospitalizados, 51 pacientes con servicios críticos y (...) 200 pacientes emergentes del Hospital Vicente Corral Moscoso*”. Estos hechos también habrían sido reportados por el director general del Servicio Integrado de Seguridad del ECU 911.¹¹

⁷ El decreto ejecutivo 463 refiere al Informe Reservado No. G2- 2022-0177-Planes emitido por el Ministerio de Defensa Nacional.

⁸ Oficio Nro. MEM-VH-2022-0274 de 29 de junio de 2022 emitido por el Ministerio de Energía y Minas

⁹ Informe N°G-2-2022-016-Planes de 28 de junio de 2022 emitido por el Comando Conjunto de las FF.AA.

¹⁰ Sesión COE Cantonal de Cuenca de viernes 24 de junio de 2022.

¹¹ Oficio No. SIS-SIS-2022-0458-OF del 27 de junio de 2022 emitido por el Director General del Servicio Integrado de Seguridad ECU 911.

g. Asimismo, el director general del Servicio Integrado de Seguridad del ECU 911, en el cual se indicó también que los actos violentos afectaron en ese momento a las provincias mencionadas y causaron desabastecimiento y temor a la población.¹²

h. Escasez de combustibles y alimentos en la provincia del Azuay y el cierre de la vía Molleturo – Guayaquil y otras importantes vías dentro de la ciudad de Cuenca.¹³ Asevera que se registra “[e]l ingreso y destrucción de propiedad privada e interrupción forzada de actividades económicas, tales como farmacias, tiendas de víveres y comercios en general, y que sus propietarios han sido amedrentados y amenazados”. Y la solicitud formulada por las Cámaras de la Producción del Azuay el 27 de junio de 2022 al presidente de la República para que declare el estado de excepción por los hechos vandálicos suscitados en Cuenca. Menciona el ataque al Edificio de la Gobernación del Azuay y la suspensión del servicio de tranvía.

31. La Corte observa que el presidente de la República, en el decreto ejecutivo, se refiere a circunstancias generales y hechos particulares. En relación a las circunstancias generales, menciona el bloqueo de vías, desabastecimiento de alimentos, insumos hospitalarios y medicinas y afectaciones al sector estratégico hidrocarburífero, hechos que habrían generado pérdidas económicas significativas, y fueron consideradas como fundamento fáctico para decretar el estado de excepción.

32. En tanto que, en relación a los hechos particulares, el presidente se refiere al incidente ocurrido con un convoy con combustibles resguardado por la fuerza pública que devino en un enfrentamiento armado entre militares y personas reportadas como manifestantes en el que resultó muerto un militar en la provincia de Sucumbíos, el bloqueo de vías específicas como la carretera Molleturo - Guayaquil, la “radicalización” de las medidas y desconocimiento de autoridades estatales en Otavalo, Cotacachi y Antonio Ante y la afectación a casas de salud específicas en la provincia del Azuay. Además, el decreto ejecutivo hace referencia al informe reservado del Ministerio de Defensa para señalar que: luego de la sesión de la Asamblea Nacional nuevamente se habrían constatado hechos que afectan a la “convivencia normal de la ciudadanía”.

33. El examen de la Corte se circunscribe a la verificación de la real ocurrencia de los hechos. Tal como se señaló en líneas anteriores, los hechos afirmados deben estar respaldados en material probatorio suficiente o, cuando se trate de hechos públicos y notorios deben exponerse, al menos, referencias a medios de comunicación que justifiquen esta calidad, los cuales debieron acompañar a la documentación remitida a este Organismo.

34. Para demostrar la real ocurrencia de los hechos, el presidente de la República hace referencia al oficio No.MEM-VH-2022-074 de 29 de junio de 2022, informes de

¹² Oficio No. SIS-SIS-2022-0458-OF del 27 de junio de 2022, el Director General del Servicio Integrado de Seguridad ECU 911.

¹³ Comunicado especial de fecha 27 de junio de 2022 emitido por el Alcalde de Cuenca.

comunicación de prensa,¹⁴ Resolución No. MEM-MEM-2022-0002-RM emitida por el Ministerio de Energía y Minas el 19 de junio de 2022, informe N°G-2-2022-016-Planes de 28 de junio de 2022 del Comando Conjunto de las FF.AA, informes situacionales presentados ante el COE Cantonal de Cuenca el 24 de junio de 2022, anuncios del Ministerio de Salud Pública del 28 de junio de 2022, “comunicado oficial del 26 de junio de 2020 emitido por la Policía Nacional”, Oficio No. SIS-SIS-2022-0458-OF del 27 de junio de 2022 del director general del Servicio Integrado de Seguridad ECU 911, comunicado especial de fecha 27 de junio de 2022 emitido por el alcalde de Cuenca, reporte de la Empresa Pública de Movilidad Tránsito y Transporte Terrestre y Seguridad Vial EMOV EP de fecha 27 de junio de 2022 y el informe de 28 de junio de 2022 emitido por la empresa pública Tranvía.

35. Adicionalmente, la Presidencia ha remitido los oficios sin número, suscritos entre el 27 y 29 de junio de 2022, en los cuales el alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, el presidente del Centro Agrícola Cantonal de Cayambe, la presidenta del Centro Agrícola Cantonal de Mejía, el presidente de la Cámara de Comercio del cantón Cayambe, el presidente de la Asociación Holstein del Ecuador, la Asociación de Cámaras de la Producción del Azuay, la Cámara de la Agricultura de la Zona 1, el presidente de la Cámara de Comercio de Pedro Moncayo y el director ejecutivo del Centro de la Industria Láctea solicitan la declaratoria de un nuevo estado de excepción.

36. Consta también el oficio Nro. MEM-VH-2022-0274-OF, de 29 de junio de 2022, suscrito por Xavier Fernando Vera Grunauer, ministro de Energía y Minas, en el cual se señala que “[r]especto de la producción de hidrocarburos, se presenta una pérdida de aproximadamente 259.456 barriles en comparación al día operativo 12 de junio de 2022, en razón de que aproximadamente 1.205 pozos han sido cerrados producto de las manifestaciones por parte de las comunidades aledañas. Todavía persisten amenazas y cierres de pozos el día de hoy.” A este oficio se adjunta también un reporte cuantitativo sobre pérdidas de producción, en el cual se señala que hubo 1.205 pozos petroleros cerrados, los cuales, alcanzaron la cifra de \$ 189.711.205 dólares en pérdidas.

37. Finalmente, el comunicado emitido por la Secretaría General de Comunicación de la Presidencia, referido en párrafos anteriores, se suscribió el “Acta de la Paz”, entre el gobierno nacional y diversos sectores movilizados, el 30 de junio de 2022, en el cual se acordó, entre otros aspectos, el levantamiento del paro nacional.

38. La Corte observa que el acervo documental aportado por la Presidencia de la República da cuenta de la situación que se vivía en ese momento, lo cual, sumado a los hechos que fueron de conocimiento público y notorio, le permite a esta Corte confirmar la real ocurrencia de los hechos.

¹⁴ Se incluye referencia a las siguientes direcciones web:

<https://hoyenimbabura.com/2022/06/23/acciones-que-cumplen-con-los-parametros-tecnicos-y-logisticos-para-atencion-medica-continua/>

<https://www.eluniverso.com/noticias/ecuador/comuneros-de-otavalo-cotacachi-y-antonio-ante-desconocen-a-jefes-y-tenientes-politicos-como-parte-de-protesta-nota/>

39. Sin perjuicio de lo señalado, la Corte observa en relación a la provincia de Imbabura que no hay una justificación precisa para que el Presidente haya derogado el decreto 459, en el que también se encontraba incluida dicha provincia¹⁵. Pues podría sugerir un uso inadecuado del estado de excepción por parte del Ejecutivo, la derogatoria del estado de excepción el 25 de junio de 2022 y posteriormente, el 29 de junio de 2022 haber emitido otro decreto en el que nuevamente se incluye a Imbabura. No se evidencia con precisión las modificaciones en los hechos tuvieron lugar entre esas fechas en esa provincia, que haya justificado que no sea necesario el decreto.

(ii) Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuraron grave conmoción interna

40. El artículo 1 del decreto ejecutivo establece que el estado de excepción obedece a una *grave conmoción interna*. La Corte Constitucional precisó los elementos para verificar cuándo se configura esta causal:

“La conmoción interna implica la real ocurrencia de acontecimientos de tal intensidad que alteren gravemente en contra del ejercicio de 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”.¹⁶

41. Por su parte, en el decreto ejecutivo el presidente de la República sostiene que, *“estos hechos han generado una alarma social que son similares a las causales que dieron lugar al Dictamen No. 5-19-EE/19, así como al Dictamen No. 3-22-EE/22, con la distinción de su ámbito territorial que en este caso se ubica en la provincia del Azuay”*.

42. La justificación de la grave conmoción interna, como causal para decretar el estado de excepción, exige que el presidente de la República demuestre y explique con claridad en el decreto ejecutivo, cómo los hechos que alega cumplen con los parámetros constitucionales mencionados y, así se corresponden con la causal invocada.

43. En relación con el primer elemento que configura la grave conmoción interna, esto es **i) la alteración grave de la convivencia normal de la ciudadanía**, esta Corte observa que los hechos ocurridos entre 25 y 29 de junio de 2022, a causa de la agudización de la conflictividad social a los que se hace referencia implicaron una grave alteración a la integridad, seguridad y convivencia normal de los habitantes de las provincias de Imbabura, Azuay, Sucumbíos y Orellana, provocada por los cierres de vías que impidieron la movilidad de la población y los hechos de violencia mencionados, y como consecuencia de ello, la dificultad en el acceso a bienes y servicios, especialmente relacionados con la alimentación, salud y educación.

¹⁵ La Corte Constitucional del Ecuador realizó el control constitucional del decreto 455 que fue posteriormente derogado mediante el decreto 459. Este análisis fue objeto del dictamen No. 3-22-EE/22.

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 3-19-EE/19, párr. 21.

44. Por otra parte, en cuanto al segundo elemento, esto es: **ii) que los hechos provoquen alarma social**, la Corte considera que la agudización de la conflictividad e incremento de hechos de notoria violencia, en las fecha referidas en el párrafo anterior, como el incidente ocurrido con el convoy en la provincia de Orellana que tuvo como consecuencia una persona fallecida y cinco heridas y otras situaciones de confrontación y violencia referidas en el decreto ejecutivo, constituyeron escenarios de posibles vulneraciones de derechos que suscitaron la alarma social.

45. La diferencia fáctica con los anteriores decretos ejecutivos No. 455 y 459, además del alcance territorial del presente decreto, radica en que en este caso el presidente de la República hizo referencia a ataques al sector estratégico hidrocarburífero, en específico a los pozos petroleros ubicados en las provincias de Orellana y Sucumbíos. La afectación a los sectores estratégicos del Estado es un hecho relevante que abona a la grave conmoción interna. Estos son acontecimientos que permiten a esta Corte verificar que los nuevos hechos alegados por el presidente de la República configuraron la causal de grave conmoción interna contemplada en la Constitución para la declaratoria del estado de excepción. Lo dicho, sin perjuicio de indicar como ya lo ha hecho antes esta Corte que las afectaciones o pérdidas económicas, en sí mismas, no son un argumento suficiente para configurar la grave conmoción interna.¹⁷

(iii) Que los hechos constitutivos de la declaratoria no podían ser superados a través del régimen constitucional ordinario.

46. A fin de fundamentar la declaratoria del estado de excepción, el presidente de la República debe responder, entre otras circunstancias, a la imposibilidad de superar la excepción mediante el ejercicio de sus atribuciones ordinarias.¹⁸ En tal sentido, debe verificarse si los hechos referidos en el Decreto, no pudieron ser superados por las entidades estatales competentes.

47. El presidente de la República afirma en el Decreto que:

“los medios del régimen constitucional ordinario no son suficientes para superar los eventos antes descritos [refiriéndose a cierres de carreteras, desabastecimiento de alimentos, insumos hospitalarios y medicamentos y afectaciones al sector hidrocarburífero], tanto es así, que desde el 13 de junio de 2022 hasta la fecha, en la provincia del Azuay el Gobierno Nacional ha hecho uso de las herramientas jurídicas y administrativas ordinarias para mantener el orden, convocando al diálogo y la solución de los requerimientos que motivan las protestas; la Policía Nacional ha operado en forma disuasiva y progresiva, sin que hasta la fecha se registren víctimas fatales; sin embargo, la circunstancia fáctica no ha sido superada, no ha existido voluntad de dialogar por parte de algunos grupos de manifestantes y los niveles de violencia han escalado, superando los límites del ejercicio legítimo de los derechos a la protesta y resistencia. Se ha acreditado además que no resulta posible superarlos con la asignación

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 4-22-EE/22.

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 4-20-EE/20, párr. 31

de más efectivos policiales, pues esto implicaría desproteger otras circunscripciones territoriales”.

48. Entre otros argumentos esgrimidos, el presidente de la República señaló que se utilizaron herramientas jurídicas y administrativas dentro del régimen ordinario que no fueron efectivas para mantener el orden público y señaló que, en ese momento no existió voluntad de diálogo por parte de grupos de manifestantes. Finalmente, insistió en que el número de efectivos policiales era insuficiente para atender la grave conmoción interna.

49. Por una parte, la Corte hace notar que la Constitución y el ordenamiento jurídico establecen amplias facultades ordinarias en materia de seguridad ciudadana y orden público que el Ejecutivo debe ejercer a efectos de garantizar los derechos constitucionales y superar las situaciones descritas que dieron origen a la grave conmoción social. Estas atribuciones se encuentran desarrolladas, entre otros cuerpos legales, en la propia Constitución, el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (COESCOP), la Ley de Seguridad Pública y del Estado (LSPE), la Ley Orgánica de la Defensa Nacional (LODN), así como en sus respectivos reglamentos y demás regulación infra legal.

50. El presidente de la República es “*la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y designar a los integrantes del alto mando militar y policial*” (art. 147.16); tiene competencias exclusivas sobre la “*...protección interna y orden público*” (art. 261.1); debe “*garantizar la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos*” (art. 393).

51. El primer mandatario dirige el Sistema de Seguridad Pública (art. 5 LSPE), preside el Consejo de Seguridad Pública y del Estado (art. 6 LSPE), tiene bajo su mando órganos ejecutores y órganos permanentes de coordinación, apoyo técnico y asesoría en materia de seguridad ciudadana y orden público como (art. 7 y ss LSPE), es quien determina las políticas y objetivos de la Policía Nacional (art. 62 COESCOP), dirige, a través del Ministerio del ramo, las políticas, planificación, regulación, gestión y control en materia de seguridad ciudadana (art. 63 COESCOP); preside y dirige los Subsistemas de Prevención e Inteligencia Antidelincuencial (art. 66 y ss COESCOP), entre otras competencias.

52. Efectivamente, la grave conmoción interna no logró ser superada en virtud de la debilidad inicial del proceso de diálogo y otros mecanismos correspondientes al régimen ordinario. Por ello, la Corte encuentra elementos suficientes que denotan que, en su momento, justificaron la declaratoria del estado de excepción.

53. En relación a la falta de efectivos policiales, cuestión que ha sido fundamento de los últimos cuatro estados de excepción declarados por el Ejecutivo, esta Corte es enfática en señalar que, “*la capacidad de respuesta de la Policía Nacional no debe*

limitarse a un asunto de número de efectivos, sino a aspectos como su preparación integral, noción sobre uso de la fuerza y garantía de derechos constitucionales”.¹⁹ Por tanto, este no es un argumento suficiente para justificar que los hechos que tuvieron lugar en las provincias de Imbabura, Azuay, Sucumbíos y Orellana no puedan ser superados por el régimen ordinario.

(iv) Que la declaratoria esté dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República

54. Sobre la verificación de estos límites, el artículo 166 de la Constitución dispone que el estado de excepción debe observar el principio de territorialidad y de temporalidad. En cuanto a este examen, la Corte ha determinado:

*“[P]ara 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”.*²⁰

55. Sobre el alcance territorial y focalizado del estado de excepción, este Organismo ha señalado:

*“[L]a focalización geográfica de un estado de excepción es razonable cuando, al menos: i) se identifica claramente la delimitación geográfica, estableciendo concretamente la jurisdicción o jurisdicciones cantonales, provinciales o regionales sobre las que rige el estado de excepción; y, ii) se acompaña la suficiente información objetiva que da cuenta de la real ocurrencia de los hechos en las jurisdicciones específicas sobre las que se declara el estado de excepción y su situación calamitosa en comparación con otras jurisdicciones”.*²¹

56. Sobre el límite temporal, el artículo 164 de la Constitución establece que un estado de excepción puede ser declarado por un plazo máximo de 60 días y con una prórroga por 30 días adicionales. La Corte ha manifestado que el fin de 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.²²

57. El tiempo en que rige el estado de excepción debe ser el estrictamente necesario para activar los mecanismos ordinarios disponibles y responder a los hechos que lo motivaron y ante la persistencia de los hechos, como último mecanismo, puede ser renovado observando los parámetros estrictamente determinados por la norma y la jurisprudencia de esta Corte.

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 3-22-EE/22, párr. 34 y dictamen 4-22-EE, párr. 41.

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 4-20-EE/20, párr. 40.

²¹ Corte Constitucional del Ecuador, dictámenes No. 1-21-EE/21, párr. 8; No. 4-20-EE/2020, párr. 42; No. 6-20-EE/20, párr. 31 y No. 6-21-EE/21, párr. 52.

²² Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 2-22-EE/22, párr. 67.

58. El artículo 2 del Decreto establece que:

“La declaratoria de estado de excepción tendrá la vigencia de treinta días. Este plazo se fundamenta en la necesidad de mantener presencia reforzada del Estado en el territorio indicado durante el tiempo suficiente para poder fortalecer el orden público, limitar los escenarios de violencia en contra de las personas y bienes públicos y privados, y garantizar el abastecimiento y distribución de víveres, medicinas y gases medicinales, oxígeno para hospitales y clínicas, combustibles, entre otros. Este plazo se justifica en la necesidad de contar - de acuerdo con acontecimientos pasados de similar naturaleza-, con al menos quince días para el despliegue y puesta en marcha de las medidas extraordinarias contempladas en este Decreto Ejecutivo; y, quince días adicionales para el mantenimiento de estas medidas, de modo que sea previsible conseguir que el conflicto aminore a niveles controlables dentro de un régimen ordinario y se reduzca el nivel de violencia hacia la población. Lo antes mencionado, sin perjuicio que las situaciones de grave conmoción interna sean dinámicas, de rápida evolución y justifiquen una terminación anticipada de esta declaratoria.”

59. La Corte no puede dejar de observar que el 30 de junio de 2022 se suscribió el denominado “Acuerdo por la Paz”, entre el Ejecutivo y los sectores sociales movilizadas, en el cual se acordó el levantamiento del paro nacional y el cese de las manifestaciones, entre otras medidas.

60. Así lo informó el gobierno a través de sus canales oficiales: “El Gobierno Nacional y los movimientos indígenas firmaron un Acta por la Paz este 30 de junio de 2022 (...) Este es el resultado de diálogos y acuerdos por la convivencia pacífica, orden público y el desarrollo del Ecuador (...) Con la suscripción de esta acta, los movimientos indígenas declaran el cese de las movilizaciones en todo el país y el retorno paulatino a los territorios; así como la suspensión de todo acto que pudiera afectar la paz y el orden público”.

61. De igual forma, la expedición del decreto ejecutivo No. 469, de 01 de julio de 2022, que modificó las medidas adoptadas en el estado de excepción, evidencia que los niveles de conflictividad que justificaron la expedición del decreto ejecutivo No. 463 cesaron. En este sentido, la motivación del decreto No. 469 esgrime:

“el 30 de junio de 2022 se anunció el fin de las movilizaciones, lo que permitió constatar un rápido retorno a las actividades cotidianas de la población (...) en el espacio territorial comprendido en la declaratoria antes mencionada, se ha podido constatar que las vías se han abierto, asegurando así la provisión de insumos básicos tales como alimentos y gas de uso doméstico (...) a medida que la situación evoluciona es posible determinar que la suspensión del derecho al libre tránsito ya no resulta idónea ni necesaria (...) en atención al criterio de proporcionalidad, el estado de la situación permite concluir que la libertad de tránsito conducirá al normal desarrollo de actividades cotidianas que aseguran otros derechos constitucionales tales como el derecho al trabajo”.

62. Sobre los criterios antes señalados y la documentación remitida por la Presidencia de la República, la Corte observa que, en cuanto al **ámbito territorial**, que los hechos alegados suscitaron una grave conmoción interna en las provincias de Azuay, Imbabura, Orellana y Sucumbíos y por tanto se justificó su declaratoria en dichas provincias. No obstante, en esa información también se indica que actualmente cesaron los bloqueos de vías²³ y la paralización del sector hidrocarburífero²⁴, así como el desabastecimiento de alimentos e insumos médicos en las provincias de Azuay, Imbabura, Orellana y Sucumbíos.

63. En relación al **alcance temporal**, la declaratoria de estado de excepción originalmente se fundamentó por treinta días con estricta necesidad frente a los hechos que en ese momento ocurrieron y que justificaron la emisión del decreto ejecutivo. A partir de la documentación oficial remitida por el ejecutivo y de los acontecimientos públicos y notorios, se observa que los hechos variaron de forma sustancial, por lo que ya no existe justificación fáctica para la duración de las medidas dispuestas en el decreto ejecutivo.

64. En otras palabras, no resulta estrictamente necesario que se mantengan las medidas decretadas por treinta días, toda vez que cambiaron las circunstancias. En consecuencia, para guardar conformidad con el artículo 166 de la Constitución, la Corte declara la constitucionalidad de la vigencia del estado de excepción hasta la notificación del presente dictamen.

III. Control material de las medidas

65. Sin perjuicio de lo señalado, respecto de la temporalidad del estado de excepción, la Corte considera necesario realizar el control material de las medidas, circunscrito al tiempo de vigencia del mismo. Este control se efectúa sobre la base de lo dispuesto en el artículo 123 de la LOGJCC.²⁵ Para ello, se requiere identificar el contenido de estas medidas y su compatibilidad con la Constitución.

²³ Al momento el reporte de la página web del ECU 911 no reporta vías cerradas a causa de bloqueos relacionados con los hechos descritos en el decreto ejecutivo 463. Ver: <https://www.ecu911.gob.ec/consulta-de-vias/>

²⁴ En el boletín de prensa emitido el 02 de julio de 2022 por Petroecuador EP, se señaló que se está implementando el “*plan para normalizar las operaciones en toda la cadena de valor de la empresa, relacionada a exploración y producción, transporte, refinación, comercialización nacional y comercio internacional, tras el levantamiento del paro nacional.*” Ver: <https://www.eppetroecuador.ec/?p=14416>

²⁵ La LOGJCC, artículo 123.1 “*Que sean estrictamente necesarias para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria, y que las medidas ordinarias sean insuficientes para el logro de este objetivo; 2. Que sean proporcionales al hecho que dio lugar a la declaratoria; 3. Que exista una relación de causalidad directa e inmediata entre los hechos que dieron lugar a la declaratoria y las medidas adoptadas; 4. Que sean idóneas para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria; 5. Que no exista otra medida que genere un menor impacto en términos de derechos y garantías; 6. Que no afecten el núcleo esencial de los derechos constitucionales, y se respeten el conjunto de derechos intangibles; y, 7. Que no se interrumpa ni se altere el normal funcionamiento del Estado*”.

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.

(i) El establecimiento como zonas de seguridad en los campos hidrocarburíferos de las provincias de Orellana y Sucumbíos, y formación de fuerza de tarea conjunta para el efecto

67. El artículo 3 del decreto ejecutivo dispone:

“Artículo 3.- Establecer como Zona de Seguridad, toda el área de influencia que comprende las áreas reservadas de seguridad en donde se encuentra (sic) los campos hidrocarburíferos de explotación y sus instalaciones, los bloques y complejos hidrocarburíferos que se encuentra en las provincias de Orellana y Sucumbíos, de conformidad a lo establecido en el numeral 5 del artículo 165 de la Constitución de la República, con el fin de garantizar la protección de esta zona; debido a las graves afectaciones a los derechos, libertades y garantías ciudadanas, para que el espacio territorial en mención, se supedite (sic) a regulaciones especiales para control y seguridad.

Disponer a las Fuerzas Armadas la conformación de una Fuerza de Tarea Conjunta para materializar el objetivo de la Zona de Seguridad”.

68. El establecimiento de zonas de seguridad, en el marco del estado de excepción, se fundamenta en el artículo 165 numeral 5 de la Constitución²⁶, el artículo 38 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado²⁷ y el artículo 46 de su Reglamento.²⁸

69. Como ya ha reiterado la Corte en los dictámenes No. 3-22-EE/22 y 4-22-EE/22, el establecimiento de zonas de seguridad no debe suponer la limitación, ni suspensión de otros derechos no establecidos en el decreto de estado de excepción, pues no otorga un poder omnímodo a las fuerzas del orden, y será una medida constitucional siempre y cuando “*esté supeditada a la garantía de los derechos constitucionales*”, además de la provisión de servicios básicos.

²⁶ El artículo 165 numeral 5 de la Constitución dispone “*Declarado el estado de excepción, la Presidenta o Presidente de la República podrá: (...) Establecer como zona de seguridad todo o parte del territorio nacional*”.

²⁷ El artículo 38 de la LSPE define a la zona de seguridad como: “*el espacio territorial ecuatoriano cuya importancia estratégica, características y elementos que la conforman, requieren de una regulación especial con la finalidad de garantizar la protección de esta zona ante eventuales graves afectaciones o amenazas a la seguridad*”.

²⁸ Dicho artículo dispone que “*Es responsabilidad de los respectivos comandos militares designados por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, emitir los correspondientes planes y directivas para la aplicación de las regulaciones especiales de seguridad, defensa y control establecidos por el Ministerio de Coordinación de Seguridad, en las zonas de seguridad del territorio continental, insular, mar territorial y espacio aéreo nacionales*”.

70. En relación con el examen de proporcionalidad, la declaratoria de zona de seguridad de la medida persigue como fin constitucional protegido que es preservar el control exclusivo del Estado en los campos hidrocarburíferos de explotación y sus instalaciones, los bloques y complejos hidrocarburíferos que se encuentra en las provincias de Orellana y Sucumbíos, conforme lo prescribe el artículo 313 de la Constitución. En consecuencia, la medida persigue un fin legítimo.

71. En relación con el parámetro de necesidad, los actos violentos derivaron en el cierre de pozos petroleros y en la inoperatividad de bloques completos, cuestión que no pudo ser superada a través de otras atribuciones establecidas en el régimen ordinario. La medida es idónea pues es conducente a la protección de campos hidrocarburíferos, sus instalaciones y personal. No se encuentra una medida menos gravosa que logre satisfacer el fin, esto es la preservación del control de los campos hidrocarburíferos, en consecuencia esta medida fue necesaria.

72. Sobre la proporcionalidad en sentido estricto, se verifica que la medida se circunscribió al área de influencia que comprende las áreas reservadas de seguridad específicamente en donde se encuentran los campos hidrocarburíferos de las provincias de Orellana y Sucumbíos. Mediante el establecimiento de las zonas de seguridad se logró una satisfacción alta del fin que se buscó proteger, que fue preservar los campos hidrocarburíferos, en relación con una intervención leve a los derechos que podría suponer el establecimiento de esa zona.

73. Por las razones expuestas, la Corte concluye que esta medida fue constitucional, siempre y cuando haya sido orientada a resguardar el control exclusivo del Estado sobre el sector hidrocarburífero y no se hayan afectado otros bienes constitucionalmente protegidos.

(ii) La movilización, hacia las provincias referidas, de las entidades de la administración pública central, Fuerzas Armadas y Policía Nacional y coordinación entre estas entidades públicas

74. Los artículos 4 y 5 del decreto ejecutivo señalan:

“Artículo 4.- Disponer la movilización, en el espacio territorial señalado en el artículo 1 de este Decreto Ejecutivo, de tal manera que todas las entidades de la Administración Pública Central e Institucional, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional coordinen esfuerzos en el marco de sus competencias con la finalidad de ejecutar las acciones necesarias para mantener el orden, garantizar la provisión y libre circulación de personas, alimentos, medicinas y gases medicinales, así como el derecho a la libre circulación y desarrollo de actividades económicas, a fin de prevenir acontecimientos de violencia, proteger la vida e integridad física de la ciudadanía.

La movilización de las Fuerzas Armadas y su participación en el restablecimiento del orden público es complementaria a las acciones de la Policía Nacional en cumplimiento del marco legislativo vigente en materia de Seguridad Pública y del Estado.

La movilización de la Policía Nacional tendrá por objeto reforzar el control interno para garantizar la integridad y la convivencia pacífica de los ciudadanos a nivel nacional y la intervención emergente ante incidentes que vulneren derechos de las personas, garantizar el derecho al libre tránsito, libre desarrollo de actividades económicas y evitar la destrucción del patrimonio nacional y cultural.

Artículo 5.- De conformidad con el artículo 35 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, deberán coordinar acciones para que las Fuerzas Armadas apoyen a la Policía Nacional, siendo esta última responsable”.

75. Sobre estas medidas, resulta importante recalcar, como se sostuvo en el dictamen No. 4-22-EE/22, que tanto las Fuerzas Armadas, así como la Policía Nacional son instituciones que tiene como fin fundamental proteger derechos constitucionales.

76. En el dictamen 4-22-EE/22, respecto de la medida de movilización de las Fuerzas Armadas, la Corte consideró que:

“...persiguen un fin constitucional, el control del orden público y la protección de los derechos de las personas. Además, son idóneas para el restablecimiento del orden interno, puesto que estas instituciones son las únicas que tienen la competencia constitucional y legal para apoyar a la seguridad integral del Estado, así como, para garantizar la protección interna y el mantenimiento del orden público. Las medidas son necesarias pues, considerando los hechos descritos por el presidente de la República y que motivan este estado de excepción, no hay otras menos gravosas para conseguir el fin perseguido. Las medidas son proporcionales siempre que la movilización de dichas instituciones cumpla con el deber de proteger la vida y la integridad de todas las personas, sin distinción”.

77. En el caso bajo análisis, la Corte considera que esta medida implementada en las provincias de Azuay, Imbabura, Orellana y Sucumbíos cumplía con los parámetros de proporcionalidad por cuanto perseguía el mismo fin constitucional que la medida verificada en el dictamen 4-22-EE. Así también, considerando los parámetros establecidos en dicho dictamen, la proporcionalidad de la medida de movilización debió entenderse siempre condicionada al deber de proteger la vida y la integridad de las personas.

78. Asimismo, para ser constitucional, la movilización de las Fuerzas Armadas, así como toda actuación de los funcionarios de las entidades que la conforman, 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.²⁹

79. Consecuentemente, la medida fue constitucional siempre y cuando haya sido dirigida a proteger la vida y la integridad de las personas, y ejercida en observancia de los principios anotados en los párrafos previos.

²⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 33-20-IN/21 y acumulados, párr. 97 y dictamen No. 1-21-EE/21, párrs. 77 y 78.

(iii) La suspensión del derecho a la libertad de asociación y reunión en las provincias referidas

80. El artículo 6 del decreto ejecutivo suspendió el derecho a la libertad de asociación y reunión en los siguientes términos:

“Artículo 6.- Suspender en el espacio territorial indicado en el artículo 1 del presente Decreto Ejecutivo, el ejercicio del derecho a la libertad de asociación y reunión de aquellas manifestaciones en que ocurran hechos violentos, en estricta relación a los motivos del estado de excepción, observándose los principios de proporcionalidad, necesidad e idoneidad, y el estricto apego al respeto de las demás garantías constitucionales.

La suspensión del derecho a la libertad de asociación y reunión de las personas, consiste en limitar la propagación de acciones violentas en espacios públicos durante las veinticuatro (24) horas del día con el objeto de impedir que se atente contra los derechos del resto de ciudadanos. Se exceptúa de la limitación aquí detallada, la protesta pacífica y toda aquella actividad pacífica que no tenga por objeto ahondar la situación de grave conmoción interna identificada en el espacio territorial delimitado en el artículo 1 de este Decreto Ejecutivo. Por lo tanto, se garantizarán los derechos de libertad de asociación y reunión de los ciudadanos que incurran en actividades no violentas”.

81. El artículo 66 numeral 13 de la Constitución consagra: *“el derecho a asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria”.*

82. La Corte Interamericana de Derecho Humanos (Corte IDH) ha señalado que la libertad de asociación comprende el derecho de las personas de *“crear o participar en entidades u organizaciones con el objeto de actuar colectivamente para la consecución de los más diversos fines, siempre y cuando éstos sean legítimos”*³⁰, *“el derecho de formar asociaciones sin restricciones distintas a las permitidas en los incisos 2 y 3 del propio artículo 16 [de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)]”* y *“la libertad de toda persona de no ser compelida y obligada a asociarse”*.³¹

83. En la misma línea, esta Corte ha manifestado que, *“el contenido del derecho a la libertad de asociación no se agota en la protección de la yuxtaposición, reunión o confluencia (física o virtual) de personas, es decir, no se limita a garantizar la posibilidad material de que varias personas puedan ocupar un mismo espacio físico o virtual sin la injerencia injustificada del Estado; sino, que especialmente protege, las dimensiones comunicacionales, estructurales y auto determinativas de las diferentes formas de reunión u organización de las personas, o en otras palabras, tutela el derecho a las personas de decidir los fines, las formas y las reglas bajo las cuales se organizarán, lo que incluye el derecho a organizar directivas, estatutos reglamentos,*

³⁰ Corte IDH. Caso Escher y otros vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de julio de 2009. Serie C No. 2001

³¹ Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C N° 72.

atribución de competencias y responsabilidades de sus miembros y autoridades, entre otros”.³²

84. Al respecto, se debe tener en cuenta que el derecho a la asociación y el derecho a la reunión se diferencian en tanto el primero suele tener un carácter permanente, mientras que el segundo se caracteriza por su naturaleza temporal. En el dictamen No. 3-22-EE/22, esta Corte manifestó que la limitación del derecho bajo análisis, “*es constitucional si se entiende que la limitación se refiere exclusivamente al derecho a la libertad de reunión, ya que en el Decreto no se ha especificado que se suspendan manifestaciones del derecho a la libertad de asociación tales como crear o disolver asociaciones, coordinar acciones de forma telemática o definir sus fines*”.

85. A fin de precisar este parámetro, es importante considerar la diferenciación de estos derechos que hace el Relator Especial ONU sobre reunión pacífica y asociación en referencia a la reunión:

*“Se entiende por ‘reunión’ la congregación intencional y temporal de personas en un espacio privado o público con un propósito concreto. Por lo tanto, el concepto abarca manifestaciones, asambleas en el interior de locales, huelgas, procesiones, concentraciones, e incluso sentadas. Las reuniones desempeñan un papel muy dinámico en la movilización de la población y la formulación de sus reclamaciones y aspiraciones (...)” (párr. 24). En contraste que sobre el derecho a la asociación: “Se entiende por “asociación” todo grupo de personas físicas o jurídicas agrupadas para actuar de consuno y expresar, promover, reivindicar o defender colectivamente un conjunto de intereses comunes (...). La palabra ‘asociación’ se refiere, entre otras cosas, a organizaciones de la sociedad civil, clubes, cooperativas, ONG, asociaciones religiosas, partidos políticos, sindicatos, fundaciones e incluso asociaciones establecidas en la Web (...)”.*³³

86. Siguiendo este razonamiento, esta Corte ha sostenido que “*la reunión y la asociación son derechos autónomos. El primero, permite la expresión colectiva, y puede adoptar diversas formas, por ejemplo, protestas, manifestaciones, mítines, marchas, entre otros. El segundo, permite integrar grupos, asociaciones u organizaciones para cumplir ciertos fines lícitos.*”³⁴ Por tanto, la Corte observa que al referirse a manifestaciones y protestas pacíficas, el decreto ejecutivo se refiere a la limitación del derecho a la reunión, y no el de asociación.”

87. En este sentido, el decreto ejecutivo, en su artículo 6, expresamente manifiesta que la medida tiene por objetivo limitar la propagación de acciones violentas -como aquellas descritas en los considerandos vigésimo octavo, trigésimo, trigésimo quinto, trigésimo séptimo, cuadragésimo tercero, cuadragésimo octavo- en espacios públicos, durante las veinticuatro horas del día. Se señala además, que no afecta el derecho a la protesta

³² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 48-16-IN/21 de 09 de junio de 2021.

³³ ONU. Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. A/HRC/20/27. 21 de mayo de 2012, párr. 51 y 52.

³⁴ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen 4-22-EE/22, párr. 89.

pacífica, ni el derecho a la libertad de asociación y reunión de ciudadanos que no incurren en actos violentos.³⁵

88. En principio, la Corte ha manifestado que el fin legítimo, de acuerdo con el presidente de la República, es proteger la seguridad e integridad de las personas, la provisión de servicios públicos y el orden público. Estos son derechos y fines reconocidos en la Constitución.³⁶ La medida es idónea pues es conducente a lograr los fines constitucionales planteados. Es necesaria pues, en consideración a los hechos que el Ejecutivo ha mostrado para justificar la emisión de su decreto, no habría otros medios menos gravosos para lograr los fines legítimos señalados. Especialmente porque lo que se limita es el derecho a la reunión cuando ocurran hechos violentos. Finalmente, es proporcional pues el detrimento al derecho a la reunión, al limitar su ejercicio reuniones donde ocurran hechos violentos, es menor en relación al alto grado de satisfacción de los fines legítimos que se consigue con su limitación.

89. Tal como se ha señalado en párrafos anteriores, esta medida superó el test de proporcionalidad siempre y cuando no haya afectado el derecho a la protesta pacífica, ni el derecho a la libertad de asociación y reunión de ciudadanos que hayan incurrido en actos violentos.

(iv) La “restricción” al derecho a la libertad de tránsito

90. Mediante decreto ejecutivo No. 469, de 01 de julio de 2022, los artículos 7 y 8 del decreto ejecutivo No. 463 fueron derogados, dejando insubsistente el toque de queda en Azuay, Sucumbíos y Orellana y cesando la suspensión del derecho al libre tránsito. Sin embargo, estos tuvieron vigencia desde el 29 de junio de 2022, por lo que la Corte hará el control material hasta la fecha de su derogatoria.

91. Los artículos 7 y 8 del decreto ejecutivo dispusieron:

“Artículo 7.- Se restringe la libertad de tránsito a partir de la expedición de este Decreto Ejecutivo. Los horarios de restricción serán todos los días desde las 21h00 hasta las 05h00. en la provincia del Azuay.

En las provincias de Sucumbíos y Orellana se restringe la libertad de tránsito a partir de la expedición de este Decreto Ejecutivo todos los días desde las 19h00 hasta las 05h00. Las personas que circulen durante el horario del toque de queda serán puestas a órdenes de la autoridad judicial competente.

Artículo 8.- Se exceptúa de la restricción dada en el artículo anterior a los siguientes sectores:

³⁵ Al respecto, el Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación - Protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas durante situaciones de crisis. A/HRC/50/42. 16 de mayo de 2022, en los párrafos. 16 y 17 señala: “el estado de emergencia no debe utilizarse para reprimir la disidencia, expresada a través de manifestaciones”, ni ser usado “como coartada para justificar la persecución de personas críticas con el Gobierno”.

³⁶ Artículos 66.3; artículo 314 y 315; y 158 y 261.1 de la Constitución.

1. *Servicios de salud de la red de salud pública integral y de la red privada complementaria;*
2. *Seguridad pública, seguridad privada complementaria, y los servicios de gestión de riesgos y atención de emergencias;*
3. *Servicios de emergencia vial;*
4. *Los servidores públicos del Ministerio de Gobierno. Ministerio del Interior y cuerpo diplomático;*
5. *Los servidores públicos o personal de contratistas de entidades públicas que acrediten que deben desplazarse para asegurar la continuidad de los servicios públicos;*
6. *Los trabajadores de la cadena logística del sector exportador, quienes deberán demostrar que laboran en una empresa dentro de dicho sector y, de ser el caso, la licitud de la carga que transportan;*
7. *Personas que deban trasladarse desde y hacia aeropuertos por vuelos programados dentro del horario del toque de queda;*
8. *Abogados, siempre que acrediten la necesidad de acudir a una diligencia judicial, funcionarios de la Corte Constitucional y. servidores públicos de la Función Judicial;*
9. *Trabajadores de medios de comunicación social;*
10. *Trabajadores de los sectores estratégicos definidos como tales en la Constitución;*
11. *Personas que en el ejercicio de sus actividades económicas abastezcan una cadena productiva, de conformidad con las disposiciones que para el efecto emita el Ministerio de Gobierno.*
12. *El Ministerio de Gobierno en los espacios donde opere este estado de excepción, podrá autorizar la realización de actividades tales como eventos públicos, actividades turísticas*

Las personas que se encuentren inmersas en estas excepciones deberán acreditarlo documentadamente. La Policía Nacional, Fuerzas Armadas y/o los agentes de control de tránsito están facultados para exigir la documentación que acredite encontrarse en una actividad exceptuada a toda persona que circule en el horario de toque de queda”.

92. La Corte observa que la restricción a la libertad de tránsito persiguió un fin legítimo en tanto buscó precautelar la paz, el orden público, la seguridad integral y la integridad personal, reconocidos en los artículos 8.3 y 66.3.a y b de la Constitución. La medida fue idónea pues condujo a reducir la magnitud de los actos de violencia que configuraron la grave conmoción interna. Fue necesaria, en tanto los mecanismos establecidos en el régimen ordinario no lograron una desescalada efectiva de la intensidad de los referidos hechos. Y fue proporcional, en sentido estricto, en tanto, no haya impedido el ejercicio de otros derechos, la protesta pacífica y todas aquellas actividades que no ahondaron la situación de grave conmoción interna.

93. Esta Corte observa que la restricción a la libertad de tránsito no rigió en Imbabura, por cuanto el presidente de la República no incluyó a esa provincia en el ámbito de aplicación de esta medida.

94. En conclusión, la Corte considera que la derogatoria de esta medida se corresponde a la extinción de los hechos que, en su momento, la justificaron. Sin perjuicio de aquello, mientras estuvo vigente, la misma superó los parámetros de proporcionalidad, siempre y cuando no haya impedido el ejercicio de otros derechos, la protesta pacífica y todas aquellas actividades que no ahondaron la situación de grave conmoción interna.

(v) *Requisiciones*

95. El artículo 9 del decreto ejecutivo dispone:

“Artículo 9.- Disponer las requisiciones a las que haya lugar, mismas que conforme el artículo 4 de este Decreto Ejecutivo, estarán a cargo del Comandante General de la Policía Nacional y/o el Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, según sea el caso, para mantener los servicios que garanticen los derechos de las personas y el orden y la seguridad interna, así como facilitar y garantizar sus operaciones. Las requisiciones a las que haya lugar, mismas que conforme el artículo 4 de este Decreto Ejecutivo, estarán a cargo del Comandante General de la Policía Nacional y/o el Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, según sea el caso, para mantener los servicios que garanticen los derechos de las personas y el orden y la seguridad interna, así como facilitar y garantizar sus operaciones. Las requisiciones se harán en casos de necesidad y en estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico aplicable para esta situación, observando de manera imperiosa los criterios de responsabilidad de la requisición, formalidades y documentación requerida y demás consideraciones sobre materia contenida en reglamentos respectivos.

Toda requisición, sea de bienes o servicios, se ejecutará de conformidad con lo establecido en el Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado y el Reglamento de Requisición de Bienes aplicable”.

96. Esta medida persiguió un fin legítimo y constitucional porque estaba orientada a mantener los servicios públicos incluidos aquellos impropios que resulten indispensables para garantizar los derechos de las personas, como el acceso a la salud, alimentación, la integridad física y la vida.

97. La medida fue idónea, en cuanto, era conducente pues permitió mantener la provisión de servicios públicos y el acceso a bienes indispensables para la subsistencia, además de medicamentos e insumos hospitalarios. Esta medida fue necesaria porque no existió otro medio menos lesivo, que durante la grave conmoción interna permitiera asegurar el acceso oportuno a los bienes y servicios mencionados. Para reputarse como proporcional en sentido estricto, las requisiciones debieron limitar razonablemente el derecho a la propiedad, sin incurrir en abusos o extralimitaciones, tales como la confiscación o la destrucción de bienes o el irrespeto a la autonomía institucional propia de ciertas entidades.

98. La Corte concluye que esta medida cumplió con los parámetros de proporcionalidad, siempre que las requisiciones hayan limitado razonablemente el derecho a la propiedad, sin haber incurrido en abusos o extralimitaciones, tales como la confiscación o la destrucción de bienes o el irrespeto a la autonomía institucional propia de ciertas entidades.

(vi) *Uso progresivo de la fuerza*

99. La Corte reitera lo señalado en la sentencia No. 33-20-IN/21 que recoge los estándares desarrollados por la jurisprudencia interamericana en la que se establecen claramente los principios que deben ser observados de forma estricta para cumplir con el uso progresivo de la fuerza. Estos principios no autorizan el uso indiscriminado de la violencia por parte de la fuerza pública, sino que constituyen mínimos que guían la actividad de la fuerza pública en el contexto del estado de excepción y versan sobre:

Legalidad: el uso de la fuerza debe estar dirigido a lograr un objetivo legítimo, debiendo existir un marco regulatorio que contemple la forma de actuación en dicha situación de conformidad con lo prescrito en los artículos 84, 132 y 133 de la Constitución.

Absoluta necesidad: el uso de la fuerza debe limitarse a la inexistencia o falta de disponibilidad de otros medios para tutelar la vida e integridad de la persona o situación que pretende proteger, de conformidad con las circunstancias del caso.

Proporcionalidad: los medios y el método empleados deben ser acorde con la resistencia ofrecida y el peligro existente. Así, los agentes 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 se pretende intervenir y con ello, emplear tácticas de negociación, control o uso de fuerza, según corresponda.

Humanidad: cuyo objeto es complementar y limitar intrínsecamente el principio de necesidad, al prohibir las medidas de violencia que no son necesarias (es decir, relevantes y proporcionadas). En situaciones de paz, los agentes del Estado deben distinguir entre las personas que, por sus acciones, constituyen una amenaza inminente de muerte o lesión grave y aquellas personas que no presentan esa amenaza, y usar la fuerza sólo contra las primeras.³⁷

100. El incumplimiento del uso progresivo y proporcional de la fuerza por parte de las autoridades estatales en contextos de estados de excepción, puede traer como consecuencia la afectación a la integridad personal e incluso comprometer la vida. Esto a su vez podría acarrear responsabilidades penales, pues la inobservancia del uso progresivo, proporcional y racional de la fuerza está tipificada como un delito y sancionado por el COIP.³⁸

101. Como se ha insistido en dictámenes previos, se recuerda que es deber de la justicia ordinaria analizar los excesos y actos reñidos con la ley que puedan presentarse por parte de agentes del Estado, de conformidad con el artículo 166 de la Constitución; así como de actos violentos que se den durante las manifestaciones. Adicionalmente,

³⁷ La Corte Constitucional en la sentencia 33-20-IN/21, en relación a este principio sostuvo que: “los medios y el método empleados deben ser acorde con la resistencia ofrecida y el peligro existente. Así, los agentes 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. Cuando hablamos de proporcionalidad, se debe considerar lo planteado por la Corte IDH: (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”.

³⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 365-18-JH/21, párr. 134.

cabe señalar que a esta Corte no le corresponde realizar un control sobre los hechos puntuales ocurridos durante la vigencia del decreto de estado de excepción.³⁹

(vii) Otras medidas

102. Sobre las medidas dispuestas en los artículos 11, 12 y 13 dirigidas a la Contraloría General del Estado, Ministerio de Transporte y Obras Públicas, y a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, cabe recordar a la Presidencia de la República que los estados de excepción, por su naturaleza, contienen regulaciones extraordinarias que se encuentran estrictamente limitadas material, temporal y espacialmente.

103. En dictámenes previos⁴⁰, esta Corte fue enfática en señalar que no es adecuado que por medio de un decreto de estado de excepción la Presidencia de la República disponga que las entidades públicas ejerzan las competencias que les corresponden dentro del régimen constitucional ordinario. Se evidencia así que el Ejecutivo ignora lo indicado en dichos dictámenes y por tanto, esta Corte insta enfáticamente al Presidente a abstenerse de disponer en un estado de excepción medidas que son propias del régimen constitucional ordinario pues resta valor al carácter excepcional de esta figura.

IV. Resolución

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

1. Declarar la constitucionalidad del estado de excepción dictado en el decreto ejecutivo No. 463 de 29 de junio de 2022, por grave conmoción interna en las provincias de Azuay, Imbabura, Sucumbíos y Orellana, salvo el plazo contemplado en el artículo 2, mismo que permanecerá vigente hasta la notificación del presente dictamen.
2. Disponer que el presidente de la República remita a la Corte Constitucional el informe respectivo, conforme lo establecido en el artículo 166 de la Constitución.
3. 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 bajo el régimen ordinario en el marco del Estado constitucional de derechos y justicia y atendiendo el enfoque intercultural y la plurinacionalidad, bajo condiciones que aseguren el intercambio de propuestas y el cumplimiento de los acuerdos.

³⁹ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 4-22-EE/22, párr. 120.

⁴⁰ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 3-22-EE/22, párr. 103 dictamen 4-22-EE/22, párr. 113.

4. Exigir a la Policía Nacional y complementariamente a las Fuerzas Armadas el cumplimiento de sus deberes de prevenir y proteger la integridad y derechos de los periodistas y medios de comunicación, de los organismos e instituciones de asistencia humanitaria, así como el derecho a la protesta pacífica de la ciudadanía en general.
5. Recordar la obligación establecida en el último inciso del artículo 166 de la Constitución que dispone “*las servidoras y servidores públicos serán responsables por cualquier abuso que hubieran cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción*”.
6. Disponer que la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, dé seguimiento a la implementación de las medidas dispuestas en el estado de excepción, active las garantías jurisdiccionales correspondientes de ser necesario y elabore informes sobre posibles vulneraciones a los derechos humanos, durante la vigencia del estado de excepción.
7. Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de miércoles 06 de julio de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL