



Quito, D.M., 7 de octubre de 2019

CASO N° 5-19-EE

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

Dictamen

I

Antecedentes

1. El presente caso ingresó a la Corte Constitucional el 3 de octubre de 2019, mediante oficio N° T.543-SGJ-19-0772 del Presidente Constitucional de la República, Lenín Moreno Garcés, mediante el cual remite copia certificada del Decreto Ejecutivo N° 884 (“**el Decreto**”) en el cual declara “*estado de excepción en todo el territorio nacional, en razón de las circunstancias de grave conmoción interna*”.
2. En virtud del sorteo del 4 de octubre de 2019, efectuado en sesión extraordinaria del Pleno de la Corte, correspondió la sustanciación del presente caso al juez constitucional Enrique Herrera Bonnet.
3. Mediante oficio N° T.543-SGJ-19-0779, la Secretaria General Jurídica de la Presidencia de la República remitió las constancias de las notificaciones del Decreto a este Organismo, a la Asamblea Nacional y a los organismos internacionales correspondientes, a saber: (i) copia certificada del oficio N° T.543-SGJ-19-0772 de fecha 3 de octubre de 2019, dirigido a la Presidencia de este Organismo; (ii) copia certificada del oficio N° T.543-SGJ-19-0773 de fecha 3 de octubre de 2019 dirigido al Presidente de la Asamblea Nacional; (iii) copia certificada del oficio N° T.543-SGJ-19-0774 de fecha 3 de octubre de 2019 dirigido al representante de la Organización de Estados Americanos en el Ecuador; (iv) copia certificada del oficio N° T.543-SGJ-19-0775 de fecha 3 de octubre de 2019 dirigido al Coordinador Residente de la Oficina de la Coordinación del Sistema de las Naciones Unidas en el Ecuador.
4. El 7 de octubre de 2019, el juez ponente avocó conocimiento de la presente causa y remitió el correspondiente proyecto de dictamen para conocimiento y aprobación del Pleno de la Corte Constitucional.

II

Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el presente caso, de conformidad con lo previsto en los artículos 166 y 436 numeral 8 de la Constitución de la República del Ecuador (“**Constitución**”), así como en los artículos 119 a 125 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

III

Control formal de la declaratoria del estado de excepción¹

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

6. En el Decreto se especifica que los hechos por los cuales se declaró el estado de excepción, se deben al anuncio de las medidas económicas adoptadas por el Gobierno Nacional el 1 de octubre de 2019, lo que conllevó a manifestaciones, plantones, concentraciones, cierre de vías, suspensión de servicios públicos, así como eventos violentos y agresivos en distintas provincias del país. Por lo tanto, de conformidad con el artículo 164 de la Constitución, el Presidente de la República invocó *“la grave conmoción interna”* como causal del estado de excepción.

b) Justificación de la declaratoria

7. El Decreto justifica la declaratoria del estado de excepción (*“la declaratoria”*) manifestando que: *“los acontecimientos ocurridos desembocan en situaciones de grave conmoción interna, que alteran el ejercicio de los derechos, libertades y garantías constitucionales”* y por lo tanto, *“deben ser enfrentados en línea estratégica de reacción, realizando operaciones de respuesta a la crisis de manera coordinada, que permitan el control del orden público y así, enfrentar la amenaza de grave conflictividad social”*.

c) Ámbito territorial y temporal de la declaratoria

8. El ámbito territorial de la declaratoria se circunscribe a todo el territorio nacional, y su tiempo de vigencia es de sesenta días, de acuerdo con sus artículos 1 y 8.

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

9. El artículo 3 del Decreto suspende el derecho a la libertad de asociación y reunión; por otro lado, el artículo 4 limita el derecho a la libertad de tránsito; así también el artículo 5, el derecho a la propiedad privada. Los derechos mencionados son susceptibles de suspensión o limitación, de conformidad con el artículo 165 de la Constitución.

e) Las notificaciones que correspondan de acuerdo con la Constitución y a los Tratados Internacionales

10. El artículo 9 del Decreto establece que la declaratoria del estado de excepción deberá notificarse a la Asamblea Nacional y a los organismos internacionales correspondientes; disposición que fue cumplida conforme quedó expuesto en el párrafo número 3 *supra*.
11. De tal forma que se verifica el cumplimiento del primer inciso del artículo 166 de la Constitución y del primer inciso del artículo 31 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado.

¹ El artículo 120 de la LOGJCC establece los siguientes requisitos formales de la declaratoria de estado de excepción: 1. Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca; 2. Justificación de la declaratoria; 3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria; 4. Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso; y, 5. Las notificaciones que correspondan de acuerdo con la Constitución y a los Tratados Internacionales.



12. Por lo expuesto, la declaratoria del estado de excepción dispuesta en el presente Decreto cumple con todos los requisitos formales establecidos en el artículo 120 de la LOGJCC.

IV

Control material de la declaratoria del estado de excepción²

a) Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia

13. Como quedó anotado en el párrafo 6 *supra*, en los considerandos del Decreto se expone que, luego del anuncio de las medidas económicas adoptadas por el Gobierno Nacional el 1 de octubre de 2019, diversas agrupaciones sociales dejaron expresa constancia de su inconformidad y llamaron a la movilización, resistencia y paralización de actividades hasta alcanzar la huelga nacional, en razón de lo cual se han reportado manifestaciones violentas, plantones, concentraciones, cierre de vías, así como la paralización del transporte, servicios de salud y educación, y la suspensión de servicios básicos de energía eléctrica, agua potable y telecomunicaciones.
14. Según los oficios N°. MGG-2019-2547-OF del Ministerio de Gobierno³ y N°. MDN-MDN-2019-1474-OF del Ministerio de Defensa Nacional⁴, los eventos descritos en el párrafo precedente han tenido lugar en las siguientes provincias: Azuay, Bolívar, Cañar, Chimborazo, Cotopaxi, El Oro, Esmeraldas, Francisco de Orellana, Galápagos, Guayas, Imbabura, Loja, Los Ríos, Manabí, Morona Santiago, Pichincha, Santa Elena, Santo Domingo de los Tsáchilas, Sucumbíos, Tungurahua y Zamora Chinchipe.
15. A lo señalado, se suman distintos hechos públicos y notorios reportados por varios medios de comunicación en los que se informa sobre episodios de grave conflictividad social, sucesos violentos y agresivos, actividades delincuenciales y actos vandálicos en múltiples provincias, que han puesto en peligro la seguridad, la integridad y la convivencia social de los habitantes del territorio nacional.
16. Esto se ha verificado, por ejemplo, en los hechos ocurridos en el cantón Saquisilí en donde existieron múltiples saqueos a negocios comerciales; los graves ataques a la vida e integridad de particulares en las vías de Quito, y hasta los atentados a ambulancias de la Cruz Roja Ecuatoriana, durante la prestación de asistencia pre hospitalaria, ente que por disposiciones internacionales es una organización imparcial, neutral e independiente.
17. En consecuencia, esta Corte Constitucional verifica que los acontecimientos narrados en el Decreto se encuentran sustentados en los informes elaborados por distintas entidades y

² Art. 121 de la LOGJCC establece que la Corte Constitucional realizará un control material de la declaratoria del estado de excepción, verificando al menos lo siguiente: 1. Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia; 2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural; 3. Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario; y, 4. Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República.

³ Basado en el oficio N°. 2019-3679-CG-QX-PN del Comandante General de la Policía Nacional del Ecuador.

⁴ Sustentado en el oficio N°. CCFFAA-JCC-G-2-P-2019-8796 del Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

carteras del Estado (párrafo 14 *supra*), así como en los hechos públicos y notorios que confirman la real ocurrencia de los hechos (párrafos 15 y 16 *supra*).

b) Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural.

18. En el artículo 1 del Decreto se establece que la declaratoria del estado de excepción obedece a “*circunstancias de grave conmoción interna*”. Por lo cual, cabe hacer referencia al dictamen N° 3-19-EE/19 dentro del cual esta Corte Constitucional precisó los parámetros para verificar que los hechos constitutivos de la declaratoria configuran una grave conmoción interna:

“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”.⁵

19. Sobre el primer parámetro, se observa que los eventos de violencia descritos en las páginas 3 y 4 del Decreto, cuyo real acontecimiento ya ha sido constatado por esta Corte, implican una grave alteración a la integridad, seguridad y convivencia normal de los habitantes del territorio nacional, pues han sido oficialmente reportados en veintiún provincias de las veinticuatro que tiene el país y todo esto dentro de un período menor a 48 horas, desde el anuncio de las medidas económicas el 1 de octubre de 2019.

20. Respecto al segundo parámetro, se advierte que se ha alterado la regular movilización de los habitantes del territorio nacional, el uso de diversos servicios públicos y la convivencia pacífica, especialmente con ocasión de incidentes que atentan contra derechos constitucionales como la vida, integridad, movilidad y propiedad de las personas, los mismos que han sido difundidos por los medios de comunicación.

21. Por lo expuesto, esta Corte considera que los hechos de violencia descritos en el Decreto como constitutivos de la declaratoria del estado de excepción configuran una grave conmoción interna.

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

22. El régimen constitucional ordinario establece el deber del Estado de garantizar a sus habitantes la seguridad integral a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la

⁵ Dictamen N° 3-19-EE/19, caso N° 3-19-EE, 9-jul.-2019, P. 4, párr. 21.



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.⁶

23. Tomando en cuenta que en el oficio N°. 2019-3679-CG-QX-PN el Comandante General de la Policía Nacional del Ecuador indicó que *“los esfuerzos operativos que se han desarrollado desde el 1 de octubre de 2019 (...) son insuficientes para evitar graves alteraciones al orden públicos, grave conmoción interna, y eventos violentos y agresivos protagonizados por varios actores políticos y sociales”*, esta Corte Constitucional considera que el régimen constitucional ordinario ha sido desbordado por los problemas de seguridad ocasionados luego de la adopción de las referidas medidas económicas.
- d) **Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República**
24. En el artículo 8 del Decreto, se determina que el estado de excepción regirá durante sesenta días a partir de la suscripción del Decreto, por lo cual, se encuentra dentro del límite temporal establecido en los artículos 166 de la Constitución y 30 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado. Esto, sin perjuicio de que una vez cesadas las causas que motivaron el estado de excepción, el Presidente de la República decreta su terminación y lo notifique inmediatamente con el informe correspondiente. No obstante, el análisis material sobre la temporalidad de las medidas se efectuará a partir del párrafo 56 *infra*.
25. Por otro lado, el artículo 1 del Decreto declara el estado de excepción en todo el territorio nacional, lo que se encuentra dentro del límite espacial establecido en el artículo 164 de la Constitución, según el cual *“[el] Presidente de la República podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él”* (el subrayado es agregado), de conformidad con el párrafo 19 *supra*.
26. En razón de lo anterior, esta Corte determina que en la declaratoria del estado de excepción se señalan los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución.

V

Control formal de las medidas adoptadas⁷

- a) **Que se ordenen mediante Decreto, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico**

⁶ Numeral 8 del artículo 3 de la Constitución: “Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado: 8. Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción”; y artículo 393 de la Constitución: “El Estado garantizará 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. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno.”

⁷ El artículo 122 de la LOGJCC establece los siguientes requisitos formales de las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción: 1. Que se ordenen mediante decreto, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico; y, 2. Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción.

27. Las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria del estado de excepción fueron dispuestas en el Decreto Ejecutivo N°. 884 de 3 de octubre de 2019, por lo que cumplen con este primer requisito formal.
- b) Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción**
28. Las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción del caso *in examine*, tienen una temporalidad de 60 días y una extensión espacial en todo el territorio ecuatoriano. Estas son:
- (i) La movilización en todo el territorio nacional 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 y prevenir acontecimientos de violencia.⁸;
 - (ii) La suspensión del derecho a la libertad de asociación y reunión **en estricta relación a los motivos del estado de excepción** y a la seguridad del Estado, observándose proporcionalidad, necesidad e idoneidad y el estricto apego de las demás garantías constitucionales;
 - (iii) La limitación del derecho a la libertad de tránsito en todo el territorio nacional;
 - (iv) Las requisiciones, en casos de extrema necesidad, para mantener el orden y la seguridad interna, y los servicios que garanticen derechos a las personas. Las mismas se harán en cumplimiento del Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Reglamento de Requisición de Bienes; y,
 - (v) Establecer como zona de seguridad a todo el territorio nacional.
29. El artículo 165 numeral 8, en el contexto de un estado de excepción, faculta al Presidente de la República a disponer las movilizaciones y requisiciones necesarias, por lo que las medidas adoptadas en los puntos (i) y (iv) se enmarcan en las competencias materiales del estado de excepción.
30. Asimismo, están permitidas las medidas contempladas en los puntos (ii) y (iii) de acuerdo al primer inciso del artículo 165 de la Constitución, y la medida del punto (v), de conformidad con el numeral 5 del mismo artículo.
31. Finalmente, en el Decreto se regula el alcance y aplicación de estas medidas por cada una de las entidades intervinientes, de tal forma, que las mencionadas medidas se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción.
32. Por lo tanto, las medidas dispuestas en la declaratoria de estado de excepción cumplen con los dos requisitos formales establecidos en el artículo 122 de LOGJCC.

⁸ “De la movilización de las Fuerzas Armadas reafirmese que 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. De la movilización de la Policía Nacional, reafirmese que la misma 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 flagrantes que vulneren derechos de las personas”.



**VI
Control material de las medidas**

33. Sobre la base de los argumentos previamente establecidos y al amparo de los números 1 al 7 del artículo 123 de la LOCJCC, corresponde al Pleno de esta Corte Constitucional analizar el control material de las disposiciones prescritas en los artículos 2 al 5 del Decreto No. 884 expedido el 3 de octubre de 2019 por el Presidente de la República del Ecuador.
34. En este sentido, esta Corte Constitucional tiene la obligación de verificar que las medidas dictadas, con fundamento en el estado de excepción sean estrictamente necesarias, proporcionales e idóneas para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria; que las medidas ordinarias sean insuficientes para el logro de este objetivo y que no exista otra medida que genere un menor impacto en términos de derechos y garantías.
35. La necesidad se la evalúa en cuanto la medida seleccionada debe ser la más benigna posible con el derecho intervenido. De tal modo que no existan alternativas menos gravosas y restrictivas a los derechos afectados.
36. Adicionalmente, las medidas deben ser proporcionales al hecho que dio lugar a la declaratoria. De manera tal que es preciso evaluar si las ventajas que se obtienen mediante la intervención del derecho fundamental se compensan con la restricción que implica para sus titulares. En consecuencia, mientras más grave sea la intervención de los derechos fundamentales de las personas afectadas, mayor debe ser la afectación del interés público que la justifique.
37. Las disposiciones adoptadas deben ser idóneas para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria, considerando que toda intervención a derechos constitucionales implica una afectación, y para ello es indispensable valorar si existe concordancia o no entre los medios utilizados y los fines perseguidos. Es decir, se debe analizar que la restricción adoptada sea apta para contribuir a la protección de derechos o bienes jurídicos constitucionalmente válidos.
38. Bajo este contexto, esta Corte Constitucional debe analizar si tales medidas son estrictamente necesarias, idóneas y proporcionales, para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria, a la luz del marco fáctico señalado en los párrafos precedentes, así como en los preámbulos y el artículo 1 del Decreto.
39. El artículo 2 del Decreto prescribe lo siguiente:

“Artículo 2.- DISPONER LA MOVILIZACIÓN en todo el territorio nacional 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 y prevenir acontecimientos de violencia. De la movilización de las Fuerzas Armadas reafirmese que 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. De la movilización de la Policía Nacional, reafirmese que la misma tendrá

ab

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 flagrantes que vulneren derechos de las personas.”

40. Esta Corte Constitucional considera que, al amparo de los artículos 158 y 159 de la Constitución, tanto las Fuerzas Armadas como la Policía Nacional, son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos. Asimismo, de acuerdo al artículo 35 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, declarado el estado de excepción y una vez dispuesto por el Presidente de la República el empleo de las instituciones responsables, se deberá actuar de manera coordinada hasta el restablecimiento del orden público.
41. Es una medida necesaria e idónea para el restablecimiento del orden interno, en virtud de que ambas 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, sin descartar que desde el Estado se promueva el diálogo con los sectores ciudadanos que mantienen la protesta de forma pacífica, respetando los principios fundamentales de la democracia.
42. En relación a la proporcionalidad a la movilización de las Fuerzas Armadas para ejecutar acciones coordinadas con la Policía Nacional para “mantener el orden y prevenir acontecimientos de violencia”, esta Corte toma nota de la jurisprudencia la Corte Interamericana de Derechos Humanos con respecto al uso de las Fuerzas Armadas como elementos para velar por el control de la seguridad y el orden público interno⁹.

⁹ Cfr. Corte IDH. Caso Perozo y otros vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, Párrafo 166.

“Este Tribunal ya ha señalado que el uso legítimo de la fuerza y otros instrumentos de coerción por parte de miembros de cuerpos de seguridad del Estado debe ser excepcional y sólo utilizarse cuando se hayan agotado y hayan fracasado todos los demás medios de control, distinguiendo imperativamente, en tales circunstancias, entre quienes, por sus acciones, constituyen una amenaza inminente de muerte o lesión grave para sí o para terceros y quienes ejercen sus derechos a manifestarse y no presentan esa amenaza. Además, la Corte ha enfatizado en el extremo cuidado que los Estados deben observar al utilizar las Fuerzas Armadas como elemento de control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad común. En consonancia con lo anterior, en circunstancias de protesta social y manifestaciones públicas los Estados tienen la obligación de adoptar medidas razonables y apropiadas para permitir que aquéllas se desarrollen de forma pacífica, si bien no pueden garantizar esto en términos absolutos y tienen amplia discreción para elegir los medios por utilizar para tales efectos.”

Corte IDH. Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166, Párrafo 51.

“51. Este Tribunal hace notar que en determinados estados de emergencia o en situaciones de alteración del orden público, los Estados utilizan las Fuerzas Armadas para controlar la situación. Al respecto, la Corte estima absolutamente necesario enfatizar en el extremo cuidado que los Estados deben observar al utilizar las Fuerzas Armadas como elemento de control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad común. Tal como ha señalado este Tribunal, “los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales”. El deslinde de las funciones militares y de policía debe guiar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo, a cargo de las autoridades internas. En este sentido, se muestran algunos avances, tales como la declaración de “Normas humanitarias



43. Tal como ha dispuesto la jurisprudencia interamericana, “(e)l deslinde de las funciones militares y de policía debe guiar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo, a cargo de las autoridades internas”. Situación que no se ve afectada a través del artículo 2 del Decreto, puesto que la movilización de las Fuerzas Armadas y su participación en el restablecimiento, es **complementaria** y debe ser de manera **coordinada** con las acciones llevadas a cabo por la Policía Nacional.
44. Es importante recordar que tanto la Policía Nacional y complementariamente las Fuerzas Armadas en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales deben respetar, el derecho de los ciudadanos a manifestarse, siempre que lo hagan de forma pacífica, sin alterar el orden público.
45. Así también, se recuerda a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional que toda acción realizada en el marco del cumplimiento del Decreto No. 884, se la debe ejecutar en respeto a los derechos de los ciudadanos y las obligaciones reconocidas en los tratados internacionales, la Constitución y la normativa legal vigente sobre el empleo de los principios del uso progresivo de la fuerza, para esto se conmina a la Defensoría del Pueblo para que en el marco de sus competencias dé seguimiento a la implementación de las medidas dispuestas en el estado de excepción.
46. Los artículos 3 y 4 del Decreto en cuestión señalan que:

“Artículo 3.- SUSPENDER en todo el territorio nacional el ejercicio del derecho a la libertad de asociación y reunión, en estricta relación a los motivos del estado de excepción y a la seguridad del Estado, 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 a nivel nacional consiste en limitar la conformación de aglomeraciones 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.”

“Artículo 4.- LIMITAR el derecho a la libertad de tránsito en todo el territorio nacional en los casos en que se atente contra los derechos y garantías del resto de ciudadanos con el objeto de impedir que se efectúen actos contrarios al derecho de terceros, o se generen actos vandálicos que atenten contra la vida o propiedad de las personas y preservar así el orden público. Se excepciona el transporte público administrado por las entidades estatales, así como el transporte de las entidades del sector salud, riesgos, emergencias y similares, seguridad y transporte policial y militar.”

“mínimas aplicables en situaciones de estado de excepción” (“Normas de Turku”), que considera importante reafirmar y desarrollar principios que rijan el comportamiento de todas las personas, grupos y autoridades en casos de violencia interna, conflictos étnicos, religiosos y nacionales, disturbios, tensiones y en situaciones excepcionales, así como el carácter inderogable de determinadas normas en esas situaciones (...).”

47. De esta forma, se dispone la suspensión de los derechos a la libertad de asociación, a la libertad de reunión y la limitación del derecho a la libertad de tránsito. Es importante recalcar que, de acuerdo a los artículos 4, 12, y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como los artículos 15, 16, 22 y 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se reconoce que estos derechos pueden ser objeto de restricciones, siempre que estas se hallen previstas en la ley y sean necesarias en el marco de una sociedad democrática, y para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud, la moral pública o los derechos y libertades de terceros. Esta Corte ya se ha pronunciado al respecto en el Dictamen 1-19-EE/19¹⁰, en donde ha reconocido la posibilidad de limitar ciertos derechos sobre la base de parámetros razonables y con suficiente justificación fáctica.
48. Por ende, en atención a los hechos acaecidos¹¹ las medidas adoptadas son necesarias toda vez que algunos de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción que nos ocupa, es la paralización -en diferentes lugares del país- de la normal y libre circulación de la ciudadanía, a través de acciones violentas y vandálicas de grupos o colectivos de personas que atentaron contra la vida, integridad y la propiedad del resto de ciudadanos.¹²
49. De la información provista en el Decreto, esta Corte considera que las medidas adoptadas son las más benignas y menos gravosas, puesto que pese a que se suspende y se limita temporalmente el integral goce y ejercicio de derechos, éstas tienen como propósito fortalecer las medidas ordinarias que el ordenamiento jurídico dispone, las cuales han sido insuficientes para mantener el orden público interno¹³.
50. Bajo esta línea argumentativa, y tomando en cuenta los hechos descritos en el párrafo 42 *supra*, la medida también cumple el parámetro de proporcionalidad, por cuanto es una restricción media que tiene como propósito prevenir y proteger los derechos del resto de los ciudadanos, que se han visto afectados por la violencia generada a raíz de las manifestaciones en ciertos lugares del Ecuador. Se deja constancia que los derechos de asociación y reunión podrán ser suspendidos únicamente en razón del objetivo constitucionalmente legítimo perseguido por el estado de excepción.

¹⁰ Dictamen 1-19-EE/19 de los casos *CASOS No. 1-19-EE y 2-19-EE acumulados*, párrafo 42.

¹¹ “**Artículo 1.-** [...] las paralizaciones en diferentes lugares del país, han alterado el orden público, impidiendo la normal circulación vehicular, provocando situaciones de manifiesta violencia que ponen en riesgo la seguridad y la integridad de las personas; así como también, la alerta de una posible radicalización de la medida en todo el territorio nacional, ya que las diferentes agrupaciones continúan convocándose para jornadas de protesta continua e indefinida.”

¹² El Universo. “Enfrentamientos en Imbabura causa destrozos en Gobernación”. 4 de octubre de 2019. <https://www.eluniverso.com/2019/10/04/video/7546894/enfrentamientos-imbabura-cause-destrozos-gobernacion>. El Comercio. “Jóvenes asfixiados y calles cubiertas de piedras dejan las protestas en el Centro Histórico de Quito”. 3 de octubre de 2019. <https://www.elcomercio.com/actualidad/asfixiados-agredidos-protesta-quito-paro.html>; y, “Las pérdidas por el vandalismo en el Centro Histórico de Quito alcanzan los USD 200 000”. 4 de octubre de 2019. <https://www.elcomercio.com/actualidad/yunda-comercio-productividad-transporte-publico.html>. Metro. Daños a los bienes públicos en manifestación en el Centro de Quito. 3 de octubre de 2019. <https://www.metroecuador.com.ec/ec/actualidad/2019/10/03/danos-los-bienes-publicos-manifestacion-centro-quito.html>

¹³ “Militares retenidos por manifestantes en Nizag, cerca de Alausi”. 5 de octubre de 2019. <https://www.larepublica.ec/blog/politica/2019/10/05/38-militares-retenidos-manifestantes-cerca-alausi/> “Una reunión para liberar a militares y policías detenidos se cumple en Nizag”. 6 de octubre de 2019. <https://www.elcomercio.com/actualidad/reunion-liberar-militares-policias-detenidos.html>



51. Por último, en cuanto a la idoneidad o adecuación de las medidas adoptadas, de los antecedentes previamente descritos, del análisis realizado en los párrafos *supra* y de los hechos de público conocimiento, se evidencia que el objetivo legítimo es el restablecimiento del orden público y evitar actos que pongan en riesgo la seguridad e integridad de la ciudadanía. En consecuencia, existe conformidad entre el bien jurídico que se busca proteger y las acciones que se buscan ejecutar a través de la declaratoria del estado de excepción.
52. Adicionalmente, es importante resaltar que esta Corte reconoce, de acuerdo al artículo 98 de la Constitución, el derecho a la resistencia del que son titulares todas y todos los ecuatorianos, siempre que el mismo sea ejercido de manera pacífica y sin atentar contra los derechos, libertades y garantías de terceros. Por consiguiente, ninguna medida del Decreto podrá ser interpretada en el sentido de limitar el legítimo derecho de la ciudadanía a la protesta pacífica.
53. Respecto al artículo 5, el Decreto establece:
- “Artículo 5.- DISPONER las requisiciones a las que haya lugar para mantener los servicios que garanticen los derechos de las personas y el orden y la seguridad interna. Las requisiciones se harán en casos de extrema 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 la materia contenidas en los reglamentos respectivos. Toda requisición sea de bienes o servicios, se ejecutará de conformidad con lo establecido en el Reglamento a la Ley de Seguridad Social y del Estado y el Reglamento de Requisición de Bienes.”
54. Las entidades que conforman la Fuerza Pública cuentan con la competencia específica para realizar las requisiciones de bienes y/o servicios indispensables para atender las circunstancias excepcionales, y como señala el Decreto en cuestión se harán en casos de extrema necesidad y en estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico aplicable para esta situación.
55. En ese sentido, respecto a esta medida, la Corte enfatiza que deberá efectuarse de conformidad a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, su reglamento y el Reglamento de Requisición de Bienes. En consecuencia, esta medida es necesaria e idónea para el restablecimiento del orden interno puesto que tiene como fin asegurar la libertad de tránsito y preservar la prestación de servicios públicos en el país, con el propósito de proteger los derechos del resto de ciudadanos.
56. Sobre el análisis antes mencionado, es importante señalar que el tiempo determinado en el artículo 8 del Decreto debe ser estrictamente limitado a las exigencias de la situación, de conformidad con el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos así como el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, como se mencionó en el párrafo 47 *supra*.
57. Esta Corte considera que si bien el artículo 166 de la Constitución prescribe que el estado de excepción tendrá vigencia hasta un plazo **máximo** de sesenta días, esto no significa que el Presidente de la República no deba justificar el tiempo de vigencia de las medidas adoptadas.

En consecuencia, al no estar debidamente justificado el plazo máximo constitucional, esta Corte considera que el tiempo es excesivo a la luz de los hechos que ha constatado.

58. En este sentido, es menester recordar que los estados de excepción, bajo ningún precepto y a la luz de las obligaciones constitucionales y convencionales del Estado ecuatoriano, deben ser arbitrarios, indefinidos o permanentes, ya que su naturaleza es la de cesar inmediatamente después de que se haya restaurado el orden público y la normalidad en la sociedad.
59. Sobre los argumentos antes mencionados, esta Corte determina que el Presidente de la República en caso de presentarse un nuevo estado de excepción, justifique la necesidad, proporcionalidad e idoneidad del tiempo y del espacio, puesto que la limitación o suspensión de derechos humanos tiene que ser una medida de última *ratio*, cuando los mecanismos ordinarios sean insuficientes.
60. Finalmente, es importante señalar que las disposiciones prescritas en los artículos 3, 4 y 5 del Decreto Presidencial serán necesarias, idóneas y proporcionales en tanto y en cuanto las acciones ejecutadas (i) sean por el lapso de treinta días, sin perjuicio de que el Presidente de la República, una vez cesadas las causas que motivaron el estado de excepción, decreta su terminación y lo notifique inmediatamente con el informe correspondiente, según el artículo 166 de la Constitución; (ii) permitan cumplir con los objetivos del estado de excepción, tengan la finalidad de prevenir y proteger la vulneración de derechos y se adopten en el marco de las atribuciones que la Constitución y la ley prescriben para la Policía Nacional, Fuerzas Armadas y toda autoridad estatal que participe en la ejecución del presente Decreto.

VII Decisión

61. En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, esta Corte resuelve:
 - a) Emitir dictamen de constitucionalidad a la declaratoria de estado de excepción contenida en el Decreto Ejecutivo No. 884, de acuerdo a las siguientes condiciones: las medidas de limitación y suspensión únicamente aplicarán por un plazo de treinta días con respecto a los derechos a la libertad de asociación, reunión y libre tránsito así como las requisiciones a las que haya lugar con motivo del objeto del estado de excepción. Estas serán necesarias, idóneas y proporcionales: (i) si permiten cumplir los objetivos del estado de excepción, (ii) no afecten el derecho a la protesta pacífica, constitucionalmente reconocido; y, (iii) se desarrollen en el marco del uso de la fuerza de manera necesaria, proporcional y progresiva por parte de la Policía Nacional y complementariamente de las Fuerzas Armadas.
 - b) Demandar de la Policía Nacional y complementariamente de 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 de la ciudadanía en general.
 - c) Esta Corte recuerda 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”.

- d) 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.
- e) Notifíquese, publíquese y cúmplase.

**Dr. Hernán Salgado Pesantes
Presidente**

RAZÓN.- Siento por tal que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria de 7 de octubre de 2019, con ocho votos a favor de los jueces constitucionales: Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia de la jueza Teresa Nuques Martínez.- **LO CERTIFICO.**

**Dra. Aída García Berni
Secretaria General**



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

Caso Nro. 0005-19-EE

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día lunes siete de octubre de dos mil diecinueve, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AGB/MED