



CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

Quito, D. M., 13 de junio de 2018

**DICTAMEN N.º 004-18-DEE-CC**

**CASO N.º 0003-18-EE**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El señor Lenín Moreno Garcés en calidad de presidente constitucional de la República del Ecuador, de conformidad con el artículo 166 de la Constitución de la República, mediante oficio N.º T.217-SGJ-18-0320 de 27 de abril de 2018, notificó al presidente de la Corte Constitucional, el Decreto Ejecutivo N.º 381 de 27 de abril de 2018, a través del cual se declara el estado de excepción en los cantones San Lorenzo, en especial las poblaciones de Mataje, El Pan y La Cadena; y, Eloy Alfaro de la provincia de Esmeraldas, por los graves hechos terroristas acontecidos en los cantones antes indicados.

De conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 27 de abril de 2018, la Secretaría General certificó que, en referencia a la acción constitucional N.º 0003-18-EE, no se presentó previamente otro decreto que declare un estado de excepción con identidad de objeto y acción.

En sesión ordinaria del Pleno del Organismo del 2 de mayo de 2018, se efectuó el sorteo de la causa, correspondiendo su tramitación a la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra. Para tal efecto, la Secretaría General de la Corte Constitucional, mediante memorando N.º 0493-CCE-SG-SUS-2018 del 2 de mayo de 2018, remitió el expediente N.º 0003-18-EE al despacho de la jueza sustanciadora.

La jueza constitucional sustanciadora, mediante providencia dictada el 9 de mayo de 2018, avocó conocimiento de la causa y dispuso que se notifique con el

contenido de la misma al señor Lenín Moreno Garcés, presidente constitucional de la República.

### **Decreto objeto de pronunciamiento de la Corte Constitucional**

La Corte Constitucional examina la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N.º 381 del 27 de abril de 2018, mediante el cual se declara el estado de excepción en los cantones San Lorenzo, en especial las poblaciones de Mataje, El Pan y La Cadena; y, Eloy Alfaro de la provincia de Esmeraldas, por los graves hechos terroristas acontecidos en los cantones antes indicados, el mismo que textualmente señala:

**N.º 381**

**LENÍN MORENO GARCÉS**

**PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA**

#### **CONSIDERANDO:**

Que el artículo 1 de la Constitución determina que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico;

Que según el número 8 del artículo 3 de la Constitución de la República es deber primordial del Estado 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;

Que de conformidad a lo dispuesto en el artículo 83 de la norma suprema, es responsabilidad de las ecuatorianas y ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley, acatar las decisiones vinculadas a defender la integridad territorial de Ecuador y sus recursos naturales; colaborar en el mantenimiento de la paz y de la seguridad; respetar los derechos de la naturaleza; preservar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible;

Que los artículos 164 y 165 de la Constitución establecen que es potestad del Presidente de la República decretar el estado de excepción en parte del territorio nacional, en caso





de grave conmoción interna o calamidad pública, observando los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad. Durante el estado de excepción se podrán suspender o limitar los derechos a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información.

Que el artículo 393 de la Constitución de la República, el Estado debe garantizar la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para prevenir las formas de violencia y discriminación, para lo cual se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno la planificación y aplicación de estas políticas;

Que de conformidad al artículo 23 de la Ley de Seguridad Pública, la seguridad ciudadana es una política de Estado, destinada a fortalecer y modernizar los mecanismos necesarios para garantizar los derechos humanos, en especial el derecho a una vida libre de violencia y criminalidad, la disminución de los niveles de delincuencia, la protección de víctimas y el mejoramiento de la calidad de vida de todos los habitantes del Ecuador;

Que mediante oficio No. MDI-MDI-2018-0639-0F, de 26 de abril del año en curso, el Ministro del Interior, César Navas manifiesta que se han registrado acciones violentas por parte de los grupos de delincuencia organizada que han dejado hasta la fecha 11 atentados terroristas, 7 personas fallecidas, 11 heridas, 150 desplazadas y 3 infraestructuras estatales afectadas. Adicionalmente se registró el secuestro de dos ciudadanos ecuatorianos por parte de estos grupos al margen de la ley; y,

Que en los Distritos de San Lorenzo y Eloy Alfaro se encuentran desplegadas miembros de la Fuerza Pública teniendo como zona sensible: Mataje, El Pan y La Cadena, zona en la que se han producido los atentados, como también han existido resultados con incautación de alcaloides, decomiso de hidrocarburos y detención de personas.

En ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 164, 165 y 166 de la Constitución de la República: y, 29 y 36 y siguientes de la Ley de Seguridad Pública y del Estado.

**DECRETA:**

**Artículo 1.-** DECLÁRESE el estado de excepción en los cantones de San Lorenzo, en especial las poblaciones de Mataje, El Pan y La Cadena; y, Eloy Alfaro de la provincia de Esmeraldas, para atender de manera integral, con el fin de precautelar el ejercicio efectivo de los derechos de la población.

**Artículo 2.-** DISPONER LA MOVILIZACIÓN en todo el territorio nacional hacia el cantón de San Lorenzo, en especial las poblaciones de Mataje, El Pan y La Cadena; y, Eloy Alfaro de la provincia de Esmeraldas, de tal manera que todas las entidades de la Administración Pública Central e Institucional, en especial las Fuerzas Armadas, de la Policía Nacional y los gobiernos autónomos descentralizados de la provincia, deberán coordinar esfuerzos con el fin de ejecutar las acciones para reestablecer el orden y la seguridad ciudadana.

**Artículo 3.-** SUSPENDER los derechos a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito y libertad de asociación y reunión. El Ministerio del Interior y Defensa Nacional determinarán, en sus ámbitos, la forma de aplicar esta medida para conseguir la finalidad señalada.

**Artículo 4.-** DISPONER las requisiciones a las que haya lugar para solventar la emergencia producida.

Las requisiciones se harán en caso de extrema necesidad y en estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico aplicable para esta situación.

**Artículo 5.-** El Ministerio de Economía y Finanzas situará los recursos suficientes para atender la situación de excepción.

**Artículo 6.-** El estado de excepción regirá durante sesenta días a partir de la suscripción de este decreto ejecutivo.

**Artículo 7.-** Notifíquese de esta declaratoria de estado de excepción a la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional y a los organismos internacionales correspondientes.

**Artículo 8.-** Notifíquese de la suspensión del ejercicio de los derechos: a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito y libertad de asociación y reunión, a los habitantes de los cantones de San Lorenzo, en especial las poblaciones de Mataje, El Pan y La Cadena; y, Eloy Alfaro de la provincia de Esmeraldas.

**Artículo 9.-** De la ejecución del presente decreto ejecutivo que entrará en vigencia desde la fecha de su expedición, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial, encárguese a los ministros: del Interior, Defensa Nacional, Economía y Finanzas, Desarrollo Urbano y Vivienda, Inclusión Económica y Social, y a la Secretaría Nacional de Riesgos;





Dado en Guayaquil, a 27 de abril de 2018

Lenín Moreno Garcés  
**PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA**

## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

### **Competencia**

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el presente caso, de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numeral 8 de la Constitución de la República del Ecuador en concordancia con los artículos 119 a 125 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con el artículo 84 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional.

De conformidad con la normativa constitucional antes enunciada, corresponde a la Corte Constitucional emitir su pronunciamiento respecto de la constitucionalidad de los artículos que conforman el Decreto Ejecutivo N.° 381 del 27 de abril de 2018, a efectos de garantizar la plena vigencia de los derechos.

### **Naturaleza jurídica de los estados de excepción**

La Corte Constitucional en el dictamen N.° 003-15-DEE-CC, determinó que el estado de excepción es “un mecanismo o arreglo normativo-constitucional con que cuentan los Estados democráticos para garantizar los derechos de los ciudadanos dentro del territorio nacional en caso de eventos imprevisibles, derechos que no pueden ser protegidos con los mecanismos jurídico-institucionales regulares acogidos en la normativa constitucional y legal”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N.° 003-15-DEE-CC, caso N.° 009-11-EE del 13 de mayo de 2015

No obstante de lo anotado, el estado de excepción, si bien permite la suspensión del ejercicio del funcionamiento de derechos, garantías e instituciones que responden a la naturaleza de un Estado democrático, también es una figura jurídica de práctica limitada. Al respecto, encontramos que el derecho internacional regula el uso y el ámbito de suspensión durante un estado de excepción.

Tanto en derecho internacional como en derecho interno, el estado de excepción puede implicar la suspensión del ejercicio de determinados derechos, sin que esto signifique que aquella facultad sea ilimitada. En el derecho internacional, la Convención Americana de los Derechos Humanos en el artículo 27, señala lo siguiente:

Art. 27.- Suspensión de Garantías

1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.
2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad); y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.
3. Todo Estado Parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión.





Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva OC-8-87, indicó que los Estados tienen el derecho y el deber de garantizar su propia seguridad, por lo que el único fin de la declaratoria de estados de excepción, es el respeto de los derechos humanos, la defensa de la sociedad en democracia y de las instituciones del Estado<sup>2</sup>. Adicionalmente, nos indica: "...como ha quedado dicho, en condiciones de grave emergencia es lícito suspender temporalmente ciertos derechos y libertades cuyo ejercicio pleno, en condiciones de normalidad, debe ser respetado y garantizado por el Estado".<sup>3</sup>

Entonces, es necesario rescatar de esta Opinión Consultiva que si bien la suspensión de garantías puede ser una medida necesaria, debe operar en el marco del paradigma democrático y no puede hablarse de una suspensión de la titularidad de los derechos sino, en todo caso, de su ejercicio.

En este orden de ideas, en el derecho interno, el artículo 165 de la Constitución de la República, señala lo siguiente: "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".

Asimismo, dentro del dictamen N.º 001-13-DEE-CC<sup>4</sup>, la Corte Constitucional señaló que:

Los fines de la declaratoria del estado de excepción deben materializarse en la consecución de la normalidad institucional del Estado en épocas de crisis evitando o atenuando las amenazas a la existencia de la sociedad organizada y de sus ciudadanos que la integran en forma colectiva e individual. Entonces, el estado de excepción se erige como el mecanismo a ser implementado ante la presencia de situaciones apremiantes o de graves vulneraciones del orden público, cuya incidencia inminente pudiera atentar

<sup>2</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-8-87, "El Hábeas Corpus bajo la suspensión de garantías". 30 de enero de 1987, párrafo 20.

<sup>3</sup> *Ibíd.*, párrafo 27.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N.º 001-13-DEE-CC, caso N.º 0006-12-EE del 4 de septiembre de 2013.

contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y el normal desenvolvimiento de las actividades y convivencia de la población.

En este contexto, la declaratoria de estado de excepción tiene como fin lograr la normalidad institucional del Estado en épocas de crisis ya sea evitando o mitigando las amenazas a la existencia de la sociedad organizada como un todo y de los ciudadanos que la componen concebidos en su individualidad.

### **Determinación de los problemas jurídicos a ser examinados en el presente caso**

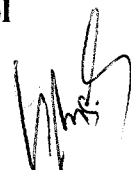
Después de un examen minucioso de los documentos existentes en el expediente, la Corte Constitucional puede determinar con claridad los problemas jurídicos cuya resolución es necesaria para decidir sobre la constitucionalidad o no de la antes referida declaratoria de estado de excepción.

Considerando que el artículo 119 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional dispone que la Corte Constitucional deberá efectuar un control formal y material de constitucionalidad automático, tanto de los decretos que declaren un estado de excepción como de los que se dicten con fundamento de este, se procede a formular los siguientes problemas jurídicos:

1. Decreto Ejecutivo N.º 381 de 27 de abril de 2018, ¿cumple con los requisitos formales establecidos en los artículos 166 de la Constitución, 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?
2. Decreto Ejecutivo N.º 381 de 27 de abril de 2018, ¿cumple con los requisitos materiales establecidos en los artículos 121 y 123 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?

### **Resolución de los problemas jurídicos planteados**

1. **Decreto Ejecutivo N.º 381 de 27 de abril de 2018, ¿cumple con los requisitos formales establecidos en los artículos 166 de la Constitución, 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?**







El artículo 166 de la Constitución de la República dispone que el presidente de la República notificará la declaratoria del estado de excepción y enviará el texto del decreto correspondiente a la Corte Constitucional y a la Asamblea Nacional dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su expedición, para que se realice el control de constitucionalidad. En la especie, el Decreto Ejecutivo N.° 381 del 27 de abril de 2018, fue remitido a esta Corte Constitucional el viernes 27 de abril del presente año mediante oficio N.° T.217-SGJ-18-0230, cumpliendo así con la obligación de notificación prevista por la Constitución.

En cuanto al cumplimiento de los requisitos formales exigidos por la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control constitucional, en los artículos 120 y 122, se verifica lo siguiente:

#### **Identificación de los hechos y la causal que se invoca**

En el Decreto Ejecutivo N.° 381 se determina como antecedente las acciones violentas cometidas por parte de grupos de delincuencia organizada, los cuales dejaron hasta la fecha: 11 atentados terroristas, 7 personas fallecidas, 11 heridas, 150 desplazadas y 3 infraestructuras estatales afectadas. Adicionalmente se registró el secuestro de dos ciudadanos ecuatorianos por parte de estos grupos al margen de la ley.

El decreto ejecutivo considera, además, que en los Distritos de San Lorenzo y Eloy Alfaro se encuentran desplegados miembros de la Fuerza Pública, teniendo como zona sensible: Mataje, El Pan y La Cadena, territorios en los que se han producido los atentados; de igual manera, se han realizado operativos, en los cuales se han obtenido como resultados incautación de alcaloides, decomiso de hidrocarburos y detención de algunas personas que forman parte de los grupos de delincuencia organizada.

De manera que, el Decreto en análisis identifica de manera precisa los hechos que dieron origen a la declaratoria de estado de excepción en los mencionados cantones del país que están siendo afectados por la presencia de grupos de delincuencia

organizada, frente a lo cual, la causal invocada y que sirve de fundamento para la declaración del estado de excepción es la grave conmoción interna o calamidad pública.

### **Justificación de la declaratoria**

El Decreto Ejecutivo N.º 381 de 27 de abril de 2018, declaró el estado de excepción en los cantones de San Lorenzo, en especial las poblaciones de Mataje, El Pan y La Cadena; y, Eloy Alfaro de la provincia de Esmeraldas, en virtud de las acciones violentas cometidas por grupos de delincuencia organizada, que han dejado hasta la fecha once (11) atentados terroristas, siete (7) personas fallecidas, once (11) personas heridas, ciento cincuenta (150) personas desplazadas y tres (3) infraestructuras estatales afectadas.

Adicionalmente, se menciona que en la zona fronteriza de la provincia de Esmeraldas, especialmente los cantones San Lorenzo y Eloy Alfaro, se han desplegado miembros de la Fuerza Pública realizando operativos, los cuales han obtenido como resultados la incautación de alcaloides, el decomiso de hidrocarburos y la detención de personas pertenecientes a los grupos de delincuencia organizada.

En este sentido, el decreto de estado de excepción se justifica jurídicamente, en el deber primordial del Estado de 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, de conformidad con lo señalado en el numeral 8 del artículo 3 de la Constitución. Asimismo, al tenor del artículo 83 de la Norma Suprema, es responsabilidad de las ecuatorianas y ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución de la República y la ley, acatar las decisiones vinculadas a defender la integridad territorial de Ecuador y sus recursos naturales; colaborar con el mantenimiento de la paz y de la seguridad; respetar los derechos de la naturaleza; preservar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible; de igual manera, el Estado Ecuatoriano tiene la obligación de garantizar la seguridad humana a través de las políticas y acciones integradas, para 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, conforme lo señalado en el artículo 393 de la Norma Suprema.

Por lo tanto, del análisis al mencionado decreto ejecutivo se infiere que la declaratoria se sustenta en la necesidad de combatir la inseguridad y de garantizar el derecho a una vida libre de violencia y criminalidad, la disminución de los niveles de delincuencia, la protección de víctimas y el mejoramiento de la calidad de vida de todos los habitantes del Ecuador, especialmente la de los habitantes de la zona fronteriza de la provincia de Esmeraldas, que han sido víctimas de los atentos terroristas perpetrados por estos grupos de delincuencia organizada; así como por el grave riesgo en el que se encuentran las personas que residen en el lugar, con el fin de precautelar el ejercicio efectivo de los derechos de la población; por lo que la Corte Constitucional considera que se encuentra plenamente justificado, tanto más si estas circunstancias son de conocimiento público y notorio.

Por lo antes mencionado, la declaratoria de estado de excepción se encuentra debidamente justificada, con lo cual se ha dado cumplimiento al segundo requisito señalado en el artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

### **Ámbito territorial y temporal de la declaratoria**

El artículo 164 de la Constitución de la República faculta al presidente de la República a decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de este. En el presente caso, el primer mandatario decretó el estado de excepción en los cantones de San Lorenzo, en especial las poblaciones de Mataje, El Pan y La Cadena; y, Eloy Alfaro de la provincia de Esmeraldas, por el lapso de sesenta (60) días a partir de la suscripción del referido decreto ejecutivo, por tanto, cumple lo previsto en el numeral 3 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

### **Derechos susceptibles de limitación en el estado de excepción**

El decreto objeto de análisis establece en su artículo 3 que como consecuencia de la declaratoria de estado de excepción, se suspende el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito y libertad de asociación y reunión, ante las acciones violentas por parte de los grupos de delincuencia organizada, suscitadas en los cantones de San Lorenzo y Eloy Alfaro de la provincia de Esmeraldas, conforme lo ya señalado; en consecuencia, guarda conformidad con el primer inciso del artículo 165 de la Constitución, en concordancia con el numeral 4 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

### **Las notificaciones que correspondan de acuerdo con la Constitución y con los tratados internacionales**

Se desprende del contenido del artículo 7 del Decreto Ejecutivo N.º 381, la constancia a través de la cual se dispone la notificación de dicho decreto a la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional, y a los organismos internacionales correspondientes; cumpliéndose así lo dispuesto en el artículo 166 de la Constitución de la República y el numeral 5 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Además, en su artículo 8 se dispone la notificación de la suspensión del ejercicio de los derechos: a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito y libertad de asociación y reunión, a los habitantes de los cantones de San Lorenzo, en especial las poblaciones de Mataje, El Pan y La Cadena; y, Eloy Alfaro de la provincia de Esmeraldas; cumpliéndose así lo dispuesto en el artículo 166 de la Constitución de la República y el numeral 5 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Dentro de este control formal, es obligación de la Corte Constitucional analizar si las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria del estado de excepción cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, así:





**i. Que se ordenen mediante decreto, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico**

El Decreto Ejecutivo N.º 381 de 27 de abril de 2018, mediante el cual se decretó el estado de excepción en los cantones San Lorenzo, en especial las poblaciones de Mataje, El Pan y La Cadena; y, Eloy Alfaro de la provincia de Esmeraldas, fue suscrito por el presidente de la República, licenciado Lenín Moreno Garcés; en virtud de aquello, se considera que se cumple con lo dispuesto en el artículo 164 de la Constitución de la República.

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

Conforme a las observaciones antes formuladas se colige que las competencias materiales, espaciales y temporales constan especificadas en el Decreto Ejecutivo N.º 381 de 27 de abril de 2018, objeto del presente análisis, debido a que las medidas adoptadas están destinadas a precautar el ejercicio efectivo de los derechos de la población de los mencionados cantones, ante los hechos cometidos presumiblemente por grupos armados organizados en contra de los habitantes del Ecuador y de las instalaciones estatales. Además, se ratifica que esta situación de emergencia, tiene un período de duración de sesenta días a partir de la suscripción del decreto ejecutivo antes mencionado.

**2.- El Decreto Ejecutivo N.º 381 de 27 de abril de 2018, ¿cumple con los requisitos materiales establecidos en los artículos 121 y 123 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?**

Para determinar la constitucionalidad material de la declaratoria de estado de excepción, es necesario realizar un análisis bajo los parámetros del artículo 121 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Para el efecto, la Corte Constitucional verificará lo siguiente:

**Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia**

Las acciones violentas perpetradas por grupos de delincuencia organizada han dejado hasta la fecha once (11) atentados terroristas, siete (7) personas fallecidas, once (11) personas heridas, ciento cincuenta (150) personas desplazadas, dos (2) personas secuestradas y tres (3) infraestructuras estatales afectadas, registros que son certificados por el ingeniero César Navas, ministro del Interior –a la fecha de suscripción del decreto ejecutivo-, mediante oficio N.º MDI-MDI-2018-0639-0F, de 26 de abril del 2018.

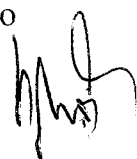
Todos los acontecimientos descritos en líneas anteriores fueron acontecimientos públicos y notorios; tal es el caso, que los mismos fueron recogidos por la prensa nacional e internacional.

Al respecto, el artículo 393 de la Constitución de la República señala como obligación del Estado el 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.

En este contexto y conforme a la disposición constitucional antes expresada, la eventualidad descrita, esto es, las acciones violentas perpetradas por grupos de delincuencia organizada, generan efectos adversos tanto en los habitantes de los cantones de San Lorenzo y Eloy Alfaro, como en el resto de habitantes del país, y la necesidad de precautelar el ejercicio de los derechos de la población, lo cual exige del Estado, a través del presidente de la República, declarar el estado de excepción en los términos referidos en el decreto que se analiza.

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

La declaratoria de estado de excepción justifica su razón de ser en las acciones violentas efectuadas por grupos de delincuencia organizada, las cuales han dejado





hasta la fecha once (11) atentados terroristas, siete (7) personas fallecidas, once (11) personas heridas, ciento cincuenta (150) personas desplazadas, dos (2) personas secuestradas y tres (3) infraestructuras estatales afectadas, todo lo cual constituye una situación de grave conmoción interna o calamidad pública.

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

Los hechos constitutivos de la declaratoria tienen como origen los múltiples atentados terroristas cometidos por grupos de delincuencia organizada, teniendo como resultado siete (7) personas fallecidas, once (11) personas heridas, ciento cincuenta (150) personas desplazadas, dos (2) personas secuestradas y tres (3) infraestructuras estatales afectadas; todo lo cual, pone en riesgo a la seguridad de los habitantes de la zona y del país en general.

Estos sucesos graves, difícilmente han podido ser atendidos por el régimen constitucional ordinario, por cuanto han amenazado la seguridad ciudadana, la integridad de las personas, la paz y convivencia social, lo que ha conllevado una grave conmoción interna en la zona fronteriza. Frente a lo cual, es necesaria la movilización del personal de la Administración Pública Central e Institucional, en especial las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y los gobiernos autónomos descentralizados de la provincia afectada, así como la requisición en casos de extrema necesidad, la suspensión de los derechos a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito y libertad de asociación y reunión; a fin de ejecutar las acciones para reestablecer el orden y la seguridad ciudadana, así como para precautelar el ejercicio efectivo de los derechos de la población.

**Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República**

Como ya se ha manifestado en líneas precedentes, el límite temporal de la presente declaratoria de estado de excepción es de (60) días, contados desde la emisión del mismo, lo cual concuerda con el límite temporal previsto en el segundo inciso del

artículo 166 de la Constitución de la República para la vigencia de los estados de excepción.

En cuanto al límite espacial, la Constitución de la República faculta al presidente de la República a decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de este. En el presente caso, el primer mandatario ha decretado el estado de excepción en los cantones de San Lorenzo, en especial las poblaciones de Mataje, El Pan y La Cadena; y, Eloy Alfaro de la provincia de Esmeraldas, lo cual no contradice lo previsto por el artículo 164 de la Constitución de la República.

### **Control Material**

Respecto al control material de las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción, establecidas en el artículo 123 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se debe verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- 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**

Del decreto ejecutivo sobre el cual gira el presente análisis, se desprende el establecimiento de varias medidas tales como la movilización en todo el territorio nacional hacia los cantones San Lorenzo, en especial las poblaciones de Mataje, El Pan y La Cadena; y, Eloy Alfaro de la provincia de Esmeraldas, de todas las entidades de la Administración Pública Central e Institucional, en especial las Fuerzas Armadas, Policía Nacional y gobiernos autónomos descentralizados de la provincia, para coordinar esfuerzos con el fin de ejecutar las acciones para reestablecer el orden y la seguridad ciudadana. De acuerdo al artículo 3 numeral 8 de la Constitución de la República, es uno de los deberes primordiales del Estado 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.

Tanto los atentados terroristas como todas sus consecuencias son de carácter público, por tal razón, al existir una situación de riesgo, resulta necesario tomar







medidas en forma urgente para garantizar la seguridad en la zona fronteriza de la provincia de Esmeraldas, especialmente en los cantones de San Lorenzo y Eloy Alfaro, a fin de combatir la inseguridad y precautelar el ejercicio efectivo de los derechos de la población, lo que hace necesaria la movilización nacional, especialmente de la Policía Nacional, de las Fuerzas Armadas y de los gobiernos autónomos descentralizados de la provincia, pues de acuerdo al artículo 158 de la Constitución de la República estas instituciones tienen por objeto la protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos.

A efectos de determinar si la declaratoria de estado de excepción, se adecúa a los postulados constitucionales y convencionales, debe realizarse un análisis en el cual se emplee el principio de razonabilidad, puesto que el Estado de excepción no legitima cualquier pedido, sino, exclusivamente, las situaciones de conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural.

En el presente caso, es claro que en virtud de garantizar la seguridad ciudadana y el pleno ejercicio de los derechos constitucionales de la población en la mencionada zona, es necesaria la movilización de la fuerza pública ordenada en el decreto ejecutivo objeto del presente dictamen.

## **2. Que sean proporcionales al hecho que dio lugar a la declaratoria**

Las acciones violentas efectuadas por grupos de delincuencia organizada han dejado hasta la fecha once (11) atentados terroristas, siete (7) personas fallecidas, once (11) personas heridas, ciento cincuenta (150) personas desplazadas, dos (2) personas secuestradas y tres (3) infraestructuras estatales afectadas, todo lo cual constituye una situación de grave conmoción interna o calamidad pública, afectando de manera directa la seguridad, la integridad, la paz social y la convivencia pacífica de sus habitantes: de manera que, las medidas adoptadas mediante Decreto Ejecutivo N.º 381 se convierten en proporcionales a los hechos, pues están dirigidas a proteger de manera apremiante el derecho a la seguridad integral, a una vida libre de violencia, el derecho a una cultura de paz, tomando acciones necesarias para reestablecer el orden y la seguridad ciudadana.


Cabe señalar que, una de las herramientas que tiene el Estado para actuar de manera eficaz ante los eventos no previstos que interrumpen la paz y seguridad, es el estado de excepción previsto en el artículo 164 de la Constitución de la República; por lo tanto, las medidas adoptadas en el referido decreto ejecutivo responden a un deber estatal que debe ser atendido para salvaguardar la seguridad, y han sido elaboradas en forma coherente dentro del ámbito previsto para un estado de excepción, por lo que se consideran proporcionales.

**3. Que exista una relación de causalidad directa e inmediata entre los hechos que dieron lugar a la declaratoria y las medidas adoptadas**

En el presente caso se evidencia que existe una relación de causalidad directa e inmediata, pues la emisión del Decreto Ejecutivo N.º 381 es consecuencia de los múltiples actos terroristas cometidos por grupos de delincuencia organizada, en los cantones fronterizos de San Lorenzo y Eloy Alfaro, provincia de Esmeraldas, específicamente con relación a las acciones violentas efectuadas por grupos de delincuencia organizada que han dejado hasta la fecha, once (11) atentados terroristas, siete (7) personas fallecidas, once (11) personas heridas, ciento cincuenta (150) personas desplazadas, dos (2) personas secuestradas y tres (3) infraestructuras estatales afectadas, pues estas medidas están dirigidas a enfrentar esta situación de riesgo en la seguridad integral de sus habitantes. Por lo tanto, es evidente la relación de causalidad al existir una conexión clara entre la situación de gravedad, la necesidad de adopción de medidas extraordinarias por parte del Estado, que a su vez son proporcionales a las exigencias requeridas para recobrar esta afectación inesperada a la seguridad integral, tal como se lo ha analizado en líneas anteriores.

**4. Que sean idóneas para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria**

La idoneidad de las medidas adoptadas en el Decreto Ejecutivo N.º 381, encuentran su razón de ser, en tanto se implementan como los medios necesarios orientados a enfrentar la situación de inseguridad que afrontan los habitantes de los cantones Eloy Alfaro y San Lorenzo en la provincia de Esmeraldas, lo que ha generado una gran conmoción interna, siendo indispensable la intervención tanto





de las Fuerzas Armadas, de la Policía Nacional como de los gobiernos autónomos descentralizados de la zona afectada a fin de garantizar lo establecido en el artículo 158 de la Constitución de la República, por cuanto estas instituciones están encargadas de la protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos, persiguiendo uno de los fines legítimos del Estado, como es garantizar la seguridad integral de las personas. Por esta razón, se concluye que la declaratoria de estado de excepción es la medida idónea para corregir esta situación imprevista en el normal funcionamiento del orden público.

**5. Que no exista otra medida que genere un menor impacto en términos de derechos y garantías**

El artículo 165 de la Constitución de la República establece que durante el estado de excepción la presidenta o presidente de la República únicamente podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad del domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información, en los términos que señala el texto constitucional.

Cabe decir que, en el decreto materia del presente análisis se establece la suspensión de los derechos constitucionales a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito y libertad de asociación y reunión, en la medida y proporción necesaria para enfrentar sucesos violentos. La suspensión de estos derechos responde a la necesidad de garantizar la seguridad ciudadana, puesto que, dado lo sucedido, con dicha suspensión, se precautela la seguridad integral de las personas, en el caso de producirse nuevos hechos graves que atenten contra la convivencia pacífica y la integridad personal de los habitantes de los cantones de San Lorenzo y Eloy Alfaro.

En tal virtud, no existen otras medidas que generen menor impacto, dado que conforme se ha señalado en el presente análisis, las medidas adoptadas buscan precautelar derechos constitucionales como el derecho a la convivencia pacífica, integridad personal y sobre todo la seguridad ciudadana.

## **6. Que no afecten el núcleo esencial de los derechos constitucionales y se respeten el conjunto de derechos intangibles**

En el presente acápite es importante iniciar mencionando que la Convención Americana de Derechos Humanos en el artículo 27 numeral 2, determina los derechos que no podrán ser limitados a través de la declaratoria de estado de excepción, señalando que:

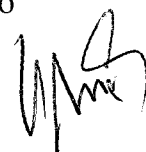
La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

Consecuentemente, es importante indicar que en el Decreto Ejecutivo N.º 381 se adoptan varias medidas, entre ellas suspender los derechos a la inviolabilidad de domicilio y de correspondencia, así como la libertad de tránsito y de reunión y asociación, en los términos del artículo 165 de la Constitución de la República; lo cual no afecta el núcleo de los derechos y garantías constitucionales, ya que al contrario busca precautelar el ejercicio de otros derechos constitucionales, tal como se lo ha analizado en líneas anteriores. Asimismo, se puede observar que no se ha limitado o suspendido de manera alguna los derechos enunciados en el artículo 27 numeral 2 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

Por lo tanto, del texto del decreto materia del presente análisis, no se evidencia afectación o vulneración del núcleo esencial de los derechos constitucionales, y menos aún que exista un irrespeto al conjunto de derechos intangibles en las medidas adoptadas en el referido decreto ejecutivo.

## **7. Que no se interrumpa ni se altere el normal funcionamiento del Estado**

Con los elementos y conclusiones antes determinados, se evidencia que el Decreto Ejecutivo N.º 381, no irrumpe o altera el funcionamiento institucional del Estado ecuatoriano.





Del análisis y exposiciones enunciados previamente, la Corte Constitucional advierte que las medidas adoptadas a través del Decreto Ejecutivo N.º 381, tienen como fundamento las acciones violentas<sup>5</sup> cometidas por grupos de delincuencia organizada, siendo estas constitucionales, en tanto respetan los principios de proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad, además de ser plenamente idóneas y proporcionales al fin que se persigue. Su necesidad es clara y con su adopción, no se exceden los límites constitucionales impuestos en la Constitución de la República, los tratados y convenios internacionales de derechos humanos, aun en tiempo de normalidad y cumpliendo con los requisitos de materialidad y formalidad.

### III. DECISIÓN

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

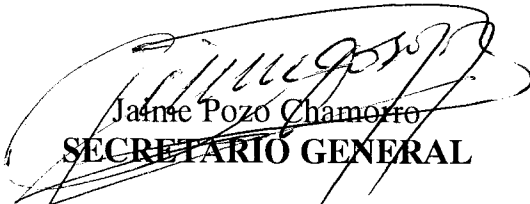
#### DICTAMEN

1. Emitir dictamen favorable de constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N.º 381, dictado por el licenciado Lenín Moreno Garcés en calidad de presidente constitucional de la República del Ecuador, el 27 de abril de 2018.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Alfredo Ruiz Guzmán  
**PRESIDENTE**

---

<sup>5</sup> Las acciones violentas perpetradas por grupos de delincuencia organizada han dejado hasta la fecha: once (11) atentados terroristas, siete (7) personas fallecidas, once (11) personas heridas, ciento cincuenta (150) personas desplazadas, dos (2) personas secuestradas y tres (3) infraestructuras estatales afectadas



Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

**Razón:** Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiña Martínez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de las juezas Pamela Martínez Loayza y Roxana Silva Chicaíza, en sesión del 13 de junio del 2018. Lo certifico.



Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**



CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

**CASO Nro. 0003-18-EE**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el dictamen que antecede fue suscrito por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 20 de junio del dos mil dieciocho.- Lo certifico.

  
Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General

JPCh/LFJ

