

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Maestría Profesional en Derecho Constitucional

El alcance y limitaciones del estado de excepción por conflicto armado interno, en el marco del derecho constitucional ecuatoriano

Nicholas Alexis Ortiz Santana

Tutor: Danilo Alberto Caicedo Tapia

Quito, 2025

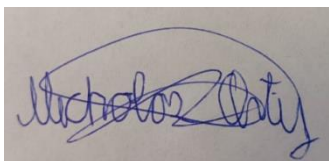
Trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 4.0 Internacional		
	Reconocimiento de créditos de la obra	
	No comercial	
	Sin obras derivadas	
Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia		

Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Nicholas Alexis Ortiz Santana, autor del trabajo de titulación “El alcance y limitaciones del estado de excepción por conflicto armado interno, en el marco del derecho constitucional ecuatoriano”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Derecho Constitucional en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

2 de julio de 2025



Firma: _____

Resumen

El estado de excepción es el mecanismo que contempla el ordenamiento jurídico para enfrentar situaciones extraordinarias que sobrepasan la normalidad y que son imposibles de resolver mediante el uso de mecanismos ordinarios. Una de las situaciones que permite su declaratoria es el conflicto armado interno. En enero de 2024 sucedió un hecho inédito: mediante el decreto 111, el presidente de la República decretó un estado de excepción por esta causal. En esta investigación, se pretende analizar desde lo jurídico cómo está regulado el estado de excepción bajo esta causal en el marco constitucional ecuatoriano. Para poder comprenderlo, además de las normas propias del Derecho Constitucional, se debe recurrir al Derecho Internacional Humanitario, por lo cual el objetivo principal es analizar y determinar cuáles son los alcances y limitaciones que tienen los estados de excepción por conflicto armado. Este trabajo se desarrolló en tres capítulos, el primero aborda la definición y características tanto del estado de excepción como del conflicto armado interno. En el segundo capítulo se analiza cuáles son los alcances y limitaciones que tiene un estado de excepción por la causa de conflicto armado interno. En el tercer y último capítulo de esta investigación, se aborda cuáles son los estándares desarrollados por la Corte Constitucional respecto al estado de excepción por causal de conflicto armado interno y se analiza la legislación recientemente promulgada y que está relacionada con el CANI. Se concluye desde el Derecho que los alcances que tiene un estado de excepción por esta causal son principalmente la facultad que tiene el presidente de afectar el ejercicio de ciertos derechos y la aplicación de las facultades extraordinarias que tiene el presidente en un régimen de excepción. Las principales limitaciones son la temporalidad, la territorialidad y el control constitucional y político de los estados de excepción.

Palabras clave: estados de excepción, conflicto armado interno, Derecho Internacional Humanitario, control constitucional

Este trabajo se lo dedico a mi mamá Elizabeth, a mi papá Fernando, a mi hermana Milena por ser mi soporte y mi todo. Y a mis ángeles de la guarda, a mis abuelitos Yoli, Gladys y Fernando que desde el cielo me están guiando y cuidando.

Agradecimientos

Quiero agradecer a mi adorada familia por todo el apoyo y soporte que me han brindado a lo largo de esta fenomenal experiencia que fue la maestría.

También quiero agradecer a mi tutor Danilo Caicedo Tapia por todos sus consejos y valiosos aportes para el desarrollo del presente trabajo.

Tabla de contenidos

Introducción.....	13
Capítulo primero Definición y características del estado de excepción y del conflicto armado interno.....	17
1. El estado de excepción.....	17
1.1. Definición	17
1.2. Características.....	22
1.3. Principios con los cuales debe cumplir la declaratoria de estado de excepción ..	25
2. El Conflicto Armado Interno	29
2.1. Definición	30
2.2. Características.....	32
Capítulo segundo Alcance y limitaciones del estado de excepción por conflicto armado interno en la normativa ecuatoriana.....	39
1. Alcance del estado de excepción por conflicto armado interno: Facultades extraordinarias presidenciales que se puede ejercer en el marco de un estado de excepción.....	39
1.1. Facultad de restringir o suspender derechos.....	39
1.2. Facultades en materia económica	43
1.3. Facultades en materia de seguridad	45
1.4. Facultades en materia social	47
Disponer censura previa en la información de los medios de comunicación social con estricta relación a los motivos del estado de excepción y a la seguridad del Estado .	48
1.5. Facultad en materia política.....	49
2. Limitaciones del estado de excepción por conflicto armado interno	52
2.1. Límites temporales y territoriales	52
2.2. Límites a la facultad de limitar o suspender el ejercicio de derechos	60
2.3. Control constitucional de los estados de excepción	64
2.4. Control político de los estados de excepción.....	68
Capítulo tercero Estándares desarrollados por la Corte Constitucional con relación al estado de excepción por causal de conflicto armado interno	71
1. Terminología	71

2. La existencia del conflicto armado no internacional para que se puede configurar el estado de excepción por esta causal.....	72
3.Decisiones adoptadas por la Corte Constitucional respecto a esta causal	79
4. La grave conmoción interna, como causal alternativa al CANI para enfrentar la grave crisis de seguridad y al crimen organizado.....	90
5. Consideraciones de la corte respecto al uso del régimen ordinario enfrentar la crisis de inseguridad y al crimen organizado sin utilizar el estado de excepción	94
Conclusiones.....	111
Bibliografía.....	119

Introducción

Como es de público conocimiento, el Ecuador se encuentra viviendo una ola de violencia que afecta gravemente a toda la población en su conjunto. Esta situación se ha vuelto tan adversa y compleja, que el presidente de la República en enero de 2024, mediante decreto ejecutivo 111, decidió declarar un estado de excepción por la causal de conflicto armado interno. Esta es la primera vez que se utiliza esta causal. Esta decisión fue adoptada por el ejecutivo al considerar que no existían mecanismos ordinarios que le permitieran enfrentar la violencia e inseguridad que afronta el Ecuador.

Sin embargo, al ser una causal que no se ha utilizado antes, se vuelve necesario determinar cuál es el alcance y cuáles son las limitaciones que tiene el estado de excepción por conflicto armado interno en el marco del Derecho Constitucional ecuatoriano. Dada la naturaleza de esta causal, se volvió necesario hacer su análisis desde una perspectiva multidisciplinaria más allá del Derecho Constitucional, abarcando otras ramas como el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Los objetivos planteados para investigación son exclusivamente desde el ámbito del Derecho: establecer la definición y características del estado de excepción y del conflicto armado interno; analizar el alcance y limitaciones del estado de excepción por conflicto armado interno y finalmente determinar cuáles fueron los estándares desarrollados por la Corte Constitucional respecto a los regímenes de excepción por esta causal. Estos objetivos con el desarrollo de la investigación se vieron satisfechos.

En la presenta investigación se utiliza el método dogmático, puesto que, se pretende sistematizar la información jurídica más relevante relacionada con los alcances y limitaciones que tiene un estado de excepción por causal de conflicto armado interno, de modo que se recaba información relevante respecto a estas dos instituciones jurídicas de fuentes tanto doctrinarias, normativas y jurisprudenciales. Además, se realiza un ejercicio descriptivo tanto del estado de excepción como del conflicto armado interno. Esto con el objetivo de realizar un análisis crítico de estas instituciones.

Este trabajo se divide en tres capítulos. El primero se enfoca en establecer cuál es la definición y cuáles son las características tanto de los estados de excepción como de los conflictos armados, para abordar esta temática se acudió tanto a la doctrina, a los

diferentes cuerpos normativos y a la jurisprudencia desarrollada tanto por la Corte Constitucional como por Tribunales Internacionales.

En el segundo capítulo se analizan cuáles son los diferentes alcances y limitaciones que puede tener un estado de excepción por la causal de conflicto armado interno, por lo cual este capítulo se enfoca en las categorías jurídicas en la cuales se pueden dividir estos aspectos de gran relevancia.

Finalmente, en el tercer capítulo se busca determinar cuáles fueron los estándares desarrollados por la Corte Constitucional respecto a: la terminología; la existencia del conflicto armado interno; las decisiones adoptadas por la Corte respecto a esta causal; a la causal de grave conmoción interna como alternativa al CANI para enfrentar la grave crisis de seguridad que vive actualmente el Ecuador y consideraciones de la corte respecto al uso del régimen ordinario enfrentar la crisis de inseguridad y al crimen organizado sin utilizar el estado de excepción apartado en el cual se analizan los aspectos más relevantes de la legislación recientemente aprobada y que está relacionada con el CANI.

En términos generales, se pudo determinar y analizar que en la normativa interna los principales alcances que tiene un estado de excepción por la causal del conflicto armado es la afectación al ejercicio de ciertos derechos (inviolabilidad de correspondencia, inviolabilidad de domicilio, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión y libertad de información) al igual que la aplicación que puede efectuar el presidente de la República de las facultades extraordinarias que le otorga el artículo 165 de la Constitución como: recaudación anticipada de tributos, utilizar fondos públicos destinados para otros fines, implementar zonas de seguridad, empleo de las fuerzas armadas, movilizaciones, requisiciones, etc. Los principales límites que se pudieron encontrar la temporalidad de un máximo de 90 días contando la renovación; la territorialidad, el estado de excepción por esta causal se debe aplicar únicamente en el lugar donde efectivamente se están suscitando los hechos que motivaron su declaratoria; existe un control constitucional exhaustivo y obligatorio por parte de la Corte Constitucional y un control político por parte de la Asamblea Nacional. Adicionalmente es importante señalar que en esta investigación.

La Corte Constitucional ha definido que para dar paso al conflicto armado interno como causal de un estado de excepción se debe cumplir con dos requisitos: 1) organización del grupo armado e 2) intensidad de las hostilidades, para definir el cumplimiento de estos requisitos, este organismo ha definido un listado de indicios no

taxativos que deben ser analizados conjuntamente caso por caso para poder determinar o no la existencia de un CANI.

En los diferentes dictámenes que ha realizado la Corte Constitucional a los decretos en los cuales el presidente ha invocado esta causal, está ha determinado que el primer mandatario no aporta con suficientes indicios que permitan determinar que se cumplen con los dos requisitos antes mencionados, de una revisión de estos dictámenes se puede decir que es correcta la decisión de la Corte ya que efectivamente el presidente no aporta con suficiente información que permita determinar que los hechos que motivaron la declaratoria de los estados de excepción cumplan con los requisitos de intensidad de las hostilidades y organización del grupo armado, para ser calificados como un CANI.

En términos generales, esta investigación es un insumo relevante para la comunidad jurídica, ya que, analiza al estado de excepción por causal de conflicto armado interno, un concepto de gran relevancia dado sus efectos sobre las personas y la institucionalidad estatal. Como bien se señaló anteriormente el uso de esta causal es reciente, y no ha tenido un mayor análisis por lo cual este trabajo es novedoso. Además es importante señalar que este es un tema coyuntural que se está desarrollando y suscitando actualmente en el Ecuador.

Capítulo primero

Definición y características del estado de excepción y del conflicto armado interno

1. El estado de excepción

En esta sección, se pretende realizar una breve introducción a los aspectos más relevantes del estado de excepción, principalmente en cuanto a su definición, características y los principios que debe observar su declaratoria. Esta es una institución bastante interesante dentro del Derecho Constitucional dada la relevancia que ha adquirido desde enero del 2024 con sus continuas declaraciones, como respuesta a la violencia e inseguridad que está afrontando el Ecuador.

1.1. Definición

El estado de excepción es una herramienta que contempla el ordenamiento jurídico para enfrentar situaciones extraordinarias que sobrepasan la normalidad y que no pueden ser enfrentadas mediante el uso de mecanismos ordinarios.¹ Es decir, ante situaciones excepcionales e imprevistas es necesario que exista un régimen extraordinario que permita enfrentarlas utilizando facultades excepcionales. También se puede decir que los estados de excepción son la respuesta que el orden constitucional contempla para situaciones de suma gravedad cuya solución no es posible a través de la aplicación del régimen ordinario.²

La Corte Constitucional Colombiana también ha definido a los estados de excepción de la siguiente manera: “Los estados de excepción son respuestas fundadas en la juridicidad que impone la Carta Política a situaciones graves y anormales que no pueden ser enfrentadas por el Gobierno Nacional a partir de sus competencias ordinarias”.³ El criterio de esta Corte es muy similar a la definición desarrollada por la Corte Constitucional del Ecuador; de manera que los estados de excepción son la solución que contemplan los diferentes ordenamientos jurídicos para afrontar aquellas situaciones extraordinarias que son imposibles de afrontar mediante el uso de mecanismos ordinarios.

¹ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Dictamen”, *1-20-EE/20*, 19 de marzo de 2020, 2.

² Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Dictamen”, *5-20-EE/20*, 24 de agosto de 2020, 19.

³ Colombia Corte Constitucional de Colombia, “Sentencia”, *C-156/20*, 3 de junio de 2020, 26.

Para autores como Carl Schmitt los estados de excepción son la respuesta a aquellas situaciones que no se encuentran previstas en un régimen ordinario y que dada su gravedad pueden poner en riesgo a la estabilidad y supervivencia misma del estado.⁴ Por otro lado, Gargarella define al estado de excepción como:

El "estado de sitio" ("estado de excepción", o cifras similares) es un mecanismo extremo que aparece en casi todas las Constituciones latinoamericanas [...] En efecto, la mayoría de los presidentes tienen poderes de emergencia a su disposición, que se supone que deben usar por un corto tiempo, ante circunstancias catastróficas que pueden hacer imposible la deliberación política (es decir, responder a un terremoto o una intrusión militar en el territorio nacional).⁵

En este sentido es importante hacer énfasis en que, para el autor antes mencionado, esta figura no es exclusiva del ordenamiento jurídico ecuatoriano, sino que es una institución que se puede encontrar en el diseño normativo de varios países de la región y justamente está diseñado, para otorgar facultades extraordinarias al ejecutivo, para enfrentar situaciones excepcionales.

Justamente esta figura está contemplada para aquellos escenarios excepcionales que son imposibles de resolver utilizando mecanismos institucionales corrientes. Este tipo de situaciones tienen que ser enfrentadas por mecanismos excepcionales.⁶ En otras palabras, se puede decir que en la vida se pueden dar situaciones que no están previstas y que son imprevisibles, de manera que no existen mecanismos ordinarios que permitan enfrentarlos, sin embargo, es necesario que el orden constitucional contemple un régimen de excepción que permita a un estado justamente enfrentar a estas situaciones extraordinarias, imprevistas e imprevisibles.

En concordancia con todas las definiciones antes expuestas, se debe hacer alusión a Giorgio Agamben para quien: “[...] estado de excepción, que es la respuesta inmediata del poder estatal a los conflictos internos más extremos”.⁷ De modo que, el estado de excepción es la forma como un estado afronta circunstancias extremas que pueden acontecer en su territorio. Para complementar, el mismo autor, realiza la siguiente puntualización:

⁴ Carl Schmitt, *Teología Política* (Madrid: Editorial Trotta, 2009), 13.

⁵ Roberto Gargarella, “Democracia y emergencia en América Latina”, *Revista Argentina de Ciencias Políticas*, nro. 25 (2020): 181-2, <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/revistaargentinacienciapolitica/article/view/6144>.

⁶ Rafael Oyarte, *Derecho Constitucional* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2019), loc. 1442-3, edición en EPUB.

⁷ Giorgio Agamben, *Estado de excepción Homo sacer, II, I* (Buenos Aires: Adriana Hidalgo editora, 2005), 25.

[...]el estado de excepción tiende cada vez más a presentarse como el paradigma de gobierno dominante en la política contemporánea. Esta dislocación de una medida provisoria y excepcional que se vuelve técnica de gobierno amenaza con transformar radicalmente -y de hecho ya ha transformado de modo sensible— la estructura y el sentido de la distinción tradicional de las formas de constitución. El estado de excepción se presenta más bien desde esta perspectiva como un umbral de indeterminación entre democracia y absolutismo.⁸

Es interesante este análisis de Agamben, ya que denota una clara preocupación sobre como el abuso y el mal uso de los estados de excepción conlleva a que una medida que debe ser excepcional y transitoria se termine transformando en una nueva normalidad. Y justamente como el vivir en un constante estado de excepción se convierte en un serio peligro para la democracia al empezar a existir señales de actuaciones autoritarias.

De igual manera, a esta institución jurídica, según Julio Cesar Trujillo, se la puede definir como aquellas situaciones en las cuales el ejecutivo no está en la capacidad de garantizar y salvaguardar el orden público y la seguridad externa con las facultades ordinarias que le confiere el ordenamiento jurídico, por lo cual necesita de atribuciones extraordinarias temporales para resolver dichas situaciones⁹. Por lo tanto, los estados de excepción son los escenarios ante los cuales el ejecutivo requiere de atribuciones excepcionales; para afrontar escenarios que ponen en riesgo la armonía de un estado. La siguiente es una definición interesante, que se considera importante mencionar:

Así, tenemos que los estados de excepción son regímenes jurídicos especiales, regulados en la actualidad por las constituciones y por el derecho internacional humanitario (dih), cuya naturaleza erga omnes se desprende de la necesidad de protección de los derechos humanos. En otras palabras, surgen como medida extrema para proteger el Estado de derecho y los derechos constitucionales de las personas, todo mientras existan circunstancias que los amenacen.¹⁰

Es así, que la autora hace una puntualización importante de que los estados de excepción tienen por objetivo principal el proteger y garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas.

Desde el punto de vista normativo, los estados de excepción se definen como: “Art. 28 - De la definición. - Los estados de excepción son la respuesta a graves amenazas de origen natural o antrópico que afectan a la seguridad pública y del Estado. El estado

⁸ Ibid., 25-6.

⁹ Julio Cesar Trujillo, *Teoría del Estado en el Ecuador: estudios de derecho constitucional* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional, 2006), 202.

¹⁰ Liliana González, “Los estados de Excepción: aspectos conceptuales y su desarrollo en Ecuador”, *Revista de Derecho Fiscal*, n. 18 (2021):143-64, doi: <https://doi.org/10.18601/16926722.n18.06>.

de excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades a pretexto de su declaración”.¹¹ De esta definición, se pueden notar algunos aspectos importantes, en primer lugar que los estados de excepción son la respuesta ante situaciones graves que ponen en riesgo y que afectan a la seguridad pública del estado; segundo que las situaciones excepcionales que motiven la declaratoria de un estado de excepción pueden ser origen tanto natural como humano; finalmente que el uso de esta institución siempre debe ser bajo el principio de legalidad, por lo cual no hay lugar a arbitrariedades.

Sin embargo, es criticable que, en esta definición, se haga referencia únicamente al ámbito de la seguridad como un presupuesto para la declaratoria de un estado de excepción, ya que como, se analizará en el siguiente capítulo, las medidas que pueden ser adoptadas en el marco de un régimen de excepción, abarca a otros ámbitos diferentes al de la seguridad, como el económico, social o político. Por lo cual, es erróneo que según esta norma se enfoque únicamente en el ámbito de la seguridad, cuando por la naturaleza misma del estado de excepción, este puede ser utilizado para situaciones extraordinarias que afecten a otros ámbitos completamente diferentes al de seguridad. Es decir, el estado de excepción puede ser aplicado a varios ámbitos diferentes al de la seguridad, por lo tanto, esta definición se la puede considerar como incompleta.

Es necesario aclarar que, según nuestra Constitución, no existen clasificaciones ni otros términos para referirse al estado de excepción. Es decir, si bien pueden existir otros términos para referirse a esta institución como estado de emergencia o estado de sitio, se puede decir que estos hacen referencia a situaciones excepcionales que no son posibles de resolver mediante mecanismos ordinarios. Por lo cual, el término estado de excepción engloba a todos estos demás términos y esto se puede notar en casos como el de Chile, que en su Constitución tiene como título de una sección: estados de excepción constitucional, y lo subdivide en: estado de asamblea¹², estado de sitio¹³, estado de catástrofe¹⁴ y estado de emergencia¹⁵. Otro ejemplo es el caso de Colombia que tiene como título del capítulo VI de su Constitución de los estados de excepción, y subdivide a

¹¹ Ecuador, *Ley de Seguridad Pública y del Estado*, Registro Oficial 35, Suplemento 28 de septiembre de 2009, art. 28.

¹² Chile, *Constitución Política de la República de Chile*, Diario Oficial, 2 de septiembre de 2005, art.40.

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ *Ibíd.*, art.41.

¹⁵ *Ibíd.*, art. 42.

esta institución como: estado de guerra exterior¹⁶, estado de conmoción interior¹⁷ y estado de emergencia¹⁸. Por lo tanto, como se puede notar toda esta diferente terminología a la final hace referencia a los estados de excepción; en consecuencia, este es el género y todas las demás son especies. Como bien ya se señaló, en el caso ecuatoriano, no se contempla una subdivisión o diferente terminología para referir a los estados de excepción.

En vista de lo antes señalado, se considera que es adecuada la regulación que realiza la constitución del Ecuador al régimen de excepción, ya que, no sería necesario que exista una subclasificación o división, por el contrario, es positivo que no se limite esta institución dependiendo de la causal, sino que por el contrario que en todas las situaciones excepcionales el presidente pueda hacer uso de las medidas extraordinarias que otorga el ordenamiento la Constitución. En otras palabras, se piensa que el subdividir al régimen de excepción dependiendo de la causal y otorgar medidas específicas a cada subdivisión, le resta eficacia a este mecanismo, en vista que, ante las situaciones que motivan su declaratoria, es fundamental contar con todas la herramientas posibles, que permitan solucionar la situación extraordinaria que motivo la declaratoria del estado de excepción.

De las definiciones repasadas en los párrafos anteriores y sus elementos, se puede concluir un núcleo común en que los estados de excepción se identifican como el mecanismo contemplado por el marco constitucional y por el ordenamiento jurídico, para enfrentar ciertas situaciones extraordinarias, ya sean de origen natural o antrópico, que sobrepasan la normalidad y que no pueden ser resueltas mediante el uso de mecanismos ordinarios.

Se puede llegar a la reflexión de que el estado de excepción es una figura necesaria en un estado de derecho, puesto que, existen situaciones respecto a las cuales el régimen ordinario no va a tener la fórmula o la respuesta para solucionarlas y en este escenario se vuelve fundamental un grupo de mecanismos o medidas extraordinarias que permitan al ejecutivo solucionar dichas circunstancias. Sin embargo, no se puede desconocer que un abuso de este tipo de medidas puede significar una seria amenaza para el pleno ejercicio de los derechos y para la democracia por lo cual es necesario que los estados de excepción

¹⁶ Colombia, *Constitución Política de Colombia*, Gaceta Constitucional 144, 7 de julio de 1991, art. 212.

¹⁷ *Ibíd.*, art. 213.

¹⁸ *Ibíd.*, art. 215.

tangan unos límites claros y definidos al igual que es esencial que existan mecanismos de control y de contrapesos por parte de otras instituciones diferentes al ejecutivo.

1.2. Características

De una revisión de la Constitución de la República del Ecuador, se puede determinar que el estado de excepción tiene como características principales: únicamente puede ser decretado por el presidente de la República¹⁹; puede ser aplicado en todo el territorio nacional o de manera focalizada²⁰. Está limitado circunstancialmente a: "[...] agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural"²¹.

Es posible señalar que los estados de excepción están circunstancialmente limitados a los acontecimientos antes mencionados; esta es una característica importante, ya que, dado el carácter excepcional y extraordinario que debe tener esta figura jurídica, se lo debe limitar a situaciones de gran gravedad; esta restricción guarda mucho sentido, en vista que, como ya se ha desarrollado, el estado de excepción está reservado únicamente para situaciones que sobrepasan la normalidad y cuya solución no se puede conseguir mediante la aplicación de mecanismos ordinarios. Por lo cual, este límite circunstancial, tiene por objeto, que no exista un abuso de esta figura. Se deben observar los principios de: "[...] necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad"²².

Además, se puede decir, que otra característica de los estados de excepción es que otorga facultades extraordinarias al presidente la república como:

[...]1. Decretar la recaudación anticipada de tributos. 2. Utilizar los fondos públicos destinados a otros fines, excepto los correspondientes a salud y educación. 3. Trasladar la sede del gobierno a cualquier lugar del territorio nacional. 4. Disponer censura previa en la información de los medios de comunicación social con estricta relación a los motivos del estado de excepción y a la seguridad del Estado. 5. Establecer como zona de seguridad todo o parte del territorio nacional. 6. Disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y llamar a servicio activo a toda la reserva o a una parte de ella, así como al personal de otras instituciones. 7. Disponer el cierre o la habilitación de puertos, aeropuertos y pasos fronterizos. 8. Disponer la movilización y las requisiciones que sean necesarias, y decretar la desmovilización nacional, cuando se restablezca la normalidad.²³

¹⁹ Ecuador, Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 164.

²⁰ *Ibíd.*

²¹ *Ibíd.*

²² *Ibíd.*

²³ *Ibíd.*, art. 165.

Es interesante señalar como el ordenamiento jurídico ante una situación extraordinaria que amerite la declaratoria de un estado de excepción, otorga al presidente facultades extraordinarias que no las tendría en momentos de normalidad. Como se puede notar estas medidas son de diversas índoles y se las podría catalogar como: facultades en materia económica, social, de seguridad y política. Esto tiene bastante sentido, ya que, ante una causal de estado de excepción, no se le pueden limitar las facultades excepcionales del presidente a un solo ámbito, ya que, para enfrentar y resolver estos escenarios imprevistos y sobrevinientes es necesaria una respuesta interdisciplinaria que afronte el problema desde todos los ámbitos posibles.

Por lo cual, se considera que es adecuado que la Constitución contemple una serie de facultades extraordinarias que puede adoptar el presidente ante la declaratoria de un estado de excepción, sin limitarse únicamente a un ámbito de aplicación, sino que por el contrario estas medidas sean de diversos índoles, ya que, para solucionar una situación crítica se vuelve necesario una respuesta multidisciplinaria desde diferentes ámbitos.

Otra característica fundamental y quizás la más importante de los estados de excepción es que el presidente: [...] 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[...] ²⁴

En el marco de un estado de excepción, el presidente puede tomar la decisión de afectar el pleno ejercicio de derechos; ya sea por medio de la limitación o la suspensión del ejercicio de estos. No se deben confundir estos dos términos, ya que la limitación consiste en reducir el margen para el ejercicio de los derechos, mientras que la suspensión significa que no se pueda ejercer el derecho durante un período de tiempo determinado²⁵.

Al igual que con las circunstancias bajo las cuales se puede declarar un estado de excepción, la constitución también restringe cuáles son los derechos cuyo ejercicio puede verse afectados ante su declaratoria; es más, se evidencia que la lista de derechos susceptibles de limitación o de suspensión está taxativa y no puede verse ampliada a otros derechos distintos. Esta característica también se encuentra contemplada en la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

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

²⁴ *Ibíd.*

²⁵ Oyarte, *Derecho Constitucional*, loc. 1490.

sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional [...]²⁶

Los estados de excepción también se encuentran regulados en instrumentos internacionales de Derechos Humanos como es la CADH, si bien en esta norma, no se hace mención explícita a esta terminología, se puede concluir que este artículo hace referencia justamente a aquellas situaciones extraordinarias imposibles de resolver mediante mecanismos ordinarios y claramente al establecer que ante estos escenarios los estados pueden suspender sus obligaciones, evidentemente hace referencia a la característica de afectar el ejercicio de ciertos derechos.

De igual manera en este artículo, se puede encontrar la característica relacionada con la temporalidad de los estados de excepción, en el sentido que estos deben estar limitados temporalmente a las necesidades de la situación excepcional que se pretende enfrentar.

Otras características del estado de excepción derivadas del texto constitucional, es que su duración máxima es de 60 días y puede ser renovado hasta por 30 días más²⁷. Es decir, el estado de excepción es transitorio y momentáneo; no puede perdurar ni eternizarse en el tiempo. Esta figura jurídica está contemplada para aplicarse de manera momentánea hasta que el estado pueda organizarse y tomar decisiones para poder volver a la normalidad, en otras palabras, el estado de excepción debe durar estrictamente lo necesario hasta que se pueda enfrentar la situación extraordinaria. Esta figura no puede perdurar en el tiempo, ya que como su propia naturaleza lo define es excepcional, no es la normalidad, por tal razón, su aplicación debe ser momentánea no puede transformarse en un régimen ordinario.

Finalmente, de conformidad con la Constitución, esta figura, también se caracteriza por el control que ejercen otras instituciones sobre la misma, siendo así que existe un control político a cargo de la Asamblea Nacional y un control jurisdiccional a través de la Corte Constitucional²⁸. En un estado democrático como es el Ecuador, es fundamental y necesario que exista un sistema de pesos y contrapesos entre las diferentes funciones y organismos del estado. En vista que a razón de la declaratoria de un estado de excepción, el presidente concentra facultades extraordinarias y gran poder, es de vital

²⁶ Organización de Estados Americanos Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos B-12, *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, 22 de noviembre de 1969, art. 27 num.1, https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm.

²⁷ Ecuador, *Constitución*, art. 166.

²⁸ *Ibíd.*

importancia que exista un control riguroso para evitar arbitrariedades y abusos por parte del propio estado en contra de los ciudadanos; por consiguiente, el ordenamiento jurídico ecuatoriano, está diseñado para que exista un control riguroso y minucioso de las declaratorias de estado de excepción por parte de la Corte Constitucional, como se analizará en el siguiente capítulo. De esta manera, se limita el poder que concentra el presidente ante la declaratoria de un estado de excepción, justamente este control por parte de las instituciones ya mencionadas funciona como un contrapeso al poder del ejecutivo de manera que exista equilibrio y así se eviten desviaciones y abusos de poder.

1.3. Principios con los cuales debe cumplir la declaratoria de estado de excepción

La Constitución establece que los estados de excepción deben guiarse por los principios de" [...]necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad"²⁹. El primero de estos principios se refiere a que no existen otras posibilidades o alternativas más que declarar el estado de excepción³⁰. Es decir, solo se debe recurrir a su declaratoria cuando sea estrictamente esencial³¹.

Según la Corte Constitucional este principio consiste en: “la medida escogida tiene que ser, entre todas las posibles a tomar, la menos gravosa para el ejercicio de derechos, la que provoque el menos daño posible para lograr el fin constitucional, la mejor alternativa entre las disponibles”³². Si bien esta sentencia no hace referencia específicamente a los casos de estado de excepción, si da una explicación clara sobre este principio y permite determinar que, en aplicación de este, esta figura se la debe utilizar cuando no existan otras opciones disponibles y siempre y cuando esta sea la más beneficiosa para el pleno ejercicio de los derechos de las personas.

Respecto del principio de proporcionalidad, se puede decir que este consiste en tres aspectos: que el estado de excepción es idóneo para enfrentar la situación extraordinaria, es decir que este sea adecuado. La necesidad que hace referencia a la inexistencia de otros mecanismos y la proporcionalidad propiamente dicha que consiste en el equilibrio entre las medidas adoptadas en el marco del estado de excepción y la

²⁹ *Ibíd.*, art. 164.

³⁰ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Dictamen”, 4-19-EE/19, 23 de julio de 2019,14.

³¹ Carmen Estrella, “El estado de excepción en Ecuador”, en *Apuntes de derecho procesal constitucional tomo 3*, ed. Juan Montaña (Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional,2012), 161.

³² Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, 11-18-CN/19, 12 de junio de 2019,24.

causal que se quiere enfrentar³³. Según la Ley Orgánica de Control Constitucional, la proporcionalidad propiamente dicha consiste en: “[...] exista un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional”³⁴.

El principio mencionado líneas atrás está más que nada orientado a las medidas que se adopten en un estado de excepción³⁵; que estas deben estar orientadas y equilibradas para poder enfrentar la situación que motivó la declaratoria de un estado de excepción. Es decir, las medidas que adopte el presidente al decretarlas deben guardar un pleno equilibrio entre los derechos que se buscan proteger con estas medidas y las afectaciones que se puede dar a otros. Por ende, va a existir proporcionalidad si las medidas adoptadas son más beneficiosas para la plena vigencia y ejercicio de los derechos en frente de las posibles afectaciones que se pueden dar, siendo así, no hay proporcionalidad, si las medidas adoptadas son más negativas para el ejercicio de derechos que la protección que se quiere proporcionar a otros³⁶.

Este principio también se encuentra contemplado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en consecuencia: “[...] los Estados Parte en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto [...]”³⁷. En este sentido es importante puntualizar que el PIDCP se contempla y regula el estado de excepción, solo que con otra acepción que es la suspensión de obligaciones. Una vez hecha esta puntualización, se puede decir que el principio de proporcionalidad consiste en que las medidas adoptadas en el marco de un estado de excepción deben ser las estrictamente necesarias para enfrentar la situación que motivó su declaratoria³⁸.

El tercer principio que debe observar esta figura es el de legalidad, el cual consiste en que todas las actuaciones que lleve a cabo el estado en el marco de un estado de excepción deben estar previstas en la normativa, de manera que se eviten arbitrariedades y abusos por parte del poder, es decir todas las actuaciones deben estar enmarcadas en lo que establecen las normas; no se pueden tomar medidas o decisiones que no se encuentren

³³ Rosa Melo, *El estado de excepción en el actual constitucionalismo andino* (Quito: Corporación Editorial Nacional, 2015), 26.

³⁴ Ecuador, *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*, Registro Oficial 52, Suplemento, 22 de octubre de 2009, art. 3, núm. 2.

³⁵ *Ibid.*, art. 123, núm. 2.

³⁶ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen”, 4-19-EE/19, 14.

³⁷ ONU Asamblea General, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, 16 de diciembre de 1966, art. 4, resolución 2200 A (XXI).

³⁸ *Ibid.*

previstas en la norma ³⁹. En la Guía de Jurisprudencia Control de Constitucionalidad de los estados de excepción, se menciona: “La Corte estableció que el principio de legalidad implica el cumplimiento de los requisitos formales y materiales previstos en la CRE y en la LOGJCC”⁴⁰. Es decir, este principio consiste en que los estados de excepción deben guardar conformidad con las normas contenidas tanto en Constitución como en la LOGJCC.

Este principio también se puede entender desde dos aspectos: que deben existir normas previas que lo regulen y la preexistencia de mecanismos de control⁴¹. Justamente el diseño normativo de nuestro ordenamiento jurídico cumple con estos dos aspectos; ya que existen normas previas que regulan a los estados de excepción tanto en la Constitución de la República como en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. También se cumple con los mecanismos de control, ya que, como se mencionó anteriormente en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, los estados de excepción tienen un control jurisdiccional por parte de la Corte Constitucional, de conformidad con la Constitución⁴² y un control político por parte de la Asamblea Nacional⁴³.

Además, este control se encuentra regulado en normas infraconstitucionales como son la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en la cual se regula el control que ejerce la Corte a los estados de excepción tanto: control formal de la declaratoria⁴⁴; control material de la declaratoria⁴⁵; control formal de las medidas adoptadas en el marco del estado de excepción⁴⁶, y; control material de las medidas adoptadas en el marco del estado de excepción⁴⁷. Además, el control político que consiste en la revocatoria del estado de excepción⁴⁸, se encuentra reglado en la Ley Orgánica de

³⁹ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, 007-13-SEP-CC, 2 de abril de 2013, 3-4.

⁴⁰ María Díaz, Daniel Gallegos y Miguel Molina, *Guía de Jurisprudencia Constitucional Control de Constitucionalidad de los Decretos de Estados de Excepción* (Quito: Centros de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional CEDEC, 2023), 43.

⁴¹ Comisión de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial Leandro Despouy sobre los derechos humanos y los estados de excepción*, 23 de junio de 1997, párr. 50.

⁴² Ecuador, *Constitución*, art. 166.

⁴³ *Ibíd.*

⁴⁴ Ecuador, *Ley Orgánica de Garantías*, art. 120.

⁴⁵ *Ibíd.*, art. 121.

⁴⁶ *Ibíd.*, art. 122.

⁴⁷ *Ibíd.*, art. 123.

⁴⁸ Ecuador, *Ley Orgánica de la Función Legislativa*, Registro Oficial 642, Suplemento, 27 de julio de 2009, art. 46.

la Función Legislativa. La temporalidad es otro de los principios que deben observar los estados de excepción, sobre este, la Corte Constitucional ha determinado:

La Constitución, en su artículo 164, exige que se justifique la temporalidad de los estados de excepción. De acuerdo con el artículo 166, el estado de excepción puede durar, como máximo, sesenta días con la posibilidad de una única extensión de hasta treinta días adicionales. Bajo los mismos hechos, los estados de excepción no se pueden extender más allá del límite temporal establecido en la Constitución.⁴⁹

Por lo tanto, se puede afirmar que este consiste en que los estados de excepción deben tener una duración de tiempo determinada que por ningún motivo puede ser superior a 60 y siendo posible una única renovación por 30 días más; por ello, un estado de excepción por la misma causal y por los mismos hechos no podría extenderse por más de 90 días. El estado de excepción al ser una medida excepcional ante eventos extraordinarios debe estar limitado en el tiempo, ya que, es una medida transitoria que facilita al estado a tomar medidas de manera rápida orientadas a afrontar la crisis, más no se puede convertir en una nueva normalidad. En otras palabras, los estados de excepción son medidas de carácter temporal o transitoria, que están diseñados como una respuesta a situaciones emergentes que no pueden ser resueltas mediante el uso de mecanismos ordinarios.

Por ello, el diseño constitucional del Ecuador limita el tiempo que dura un estado de excepción, puesto que como su propio nombre lo establece, es excepcional y por lo tanto su duración también lo debe ser. También se lo conoce como principio de provisionalidad, por esta razón, en su declaratoria es necesario que el presidente determine cual va a ser el plazo de duración de este⁵⁰.

La territorialidad se refiere a la delimitación geográfica del lugar en el cual va a regir el estado de excepción y las medidas que adopte el ejecutivo en el marco del mismo, de manera que, esta figura cause efectos únicamente en el lugar en el cual se suscitó la situación excepcional⁵¹. En otras palabras, cuando se decreta un estado de excepción, sus efectos y medidas, se deben limitar únicamente al lugar en cual se dio la situación extraordinaria, no se pueden ampliar sus efectos a lugares en los cuales no está aconteciendo la emergencia. En consecuencia, el estado de excepción únicamente debe regir en el lugar en el cual sea necesario, no en otras locaciones del territorio nacional.

⁴⁹ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Dictamen”, 2-24-EE/24, 21 de marzo de 2024, 22.

⁵⁰ Estrella, “El estado de excepción en Ecuador”, 164.

⁵¹ Melo, *El estado de excepción*, 27.

Finalmente, el principio de razonabilidad consiste en que: “[...] los motivos guardan coherencia con la decisión de declaratoria de estado de excepción [...]”⁵², es decir, debe existir un nexo causal claro entre los hechos y la decisión que tome el presidente de declarar un estado de excepción, debe existir un análisis muy minucioso que permita determinar que los acontecimientos se encuadran en una de las causales que contempla la Constitución para poder decretar un estado de excepción. Se puede decir que existe razonabilidad cuando: “[...] siempre y cuando exista una justificación razonable que evidencie que los mecanismos provistos en el régimen ordinario son insuficientes para paliar las circunstancias adversas que configuran una de las causales taxativamente establecidas en la Constitución”⁵³.

Por lo tanto, la razonabilidad consiste en la justificación que debe existir de que el uso de medios ordinarios es deficiente para poder enfrentar una situación que se circunscriba a los casos que habilitan al presidente a declarar un estado de excepción. Para María Dávalos: “La razonabilidad supone que el acto de dictar un estado de excepción guarde relación con la justicia y la necesidad, que no se lo dicte en nombre de la arbitrariedad del gobernante, sino que haga uso del más alto criterio, buen juicio y que lo haga de buena fe”⁵⁴. Es decir, la decisión de declarar un estado de excepción debe ser una decisión lógica y meditada, no puede ser una decisión injusta que no guarde relación entre los hechos y la decisión.

Con base en los criterios antes citados, se puede decir que este principio no está relacionado únicamente con la declaratoria, sino con las medidas adoptadas, de manera que debe existir un nexo causal y lógica entre la declaratoria, las medidas adoptadas y la situación excepcional que se pretende enfrentar con la aplicación de estas.

2. El Conflicto Armado Interno

Antes de desarrollar esta sección, es necesario definir al Derecho Internacional Humanitario como el conjunto de normas que tienen por objeto regular los conflictos

⁵² Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, 0009-10-SEE-CC, 25 de marzo de 2010, 8.

⁵³ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen”, 5-20-EE/20, 2.

⁵⁴ Daniela Dávalos, “Estados de excepción: ¿Mal necesario o herramienta mal utilizada? Una mirada desde el constitucionalismo contemporáneo”, en *Neoconstitucionalismo y sociedad*, ed. Ramiro Ávila Santamaría (Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008), 141.

armados y sus consecuencias de índole humanitaria, limitando ciertos métodos de combate, para proteger a todas las personas.⁵⁵

Nils Melzer explica que el Derecho Internacional Humanitario es el conjunto de normas que tienen por objetivo restringir los resultados de índole humanitario en los conflictos armados. Teniendo como objetivo limitar los métodos de guerra que puedan ser utilizados por las partes de un conflicto al igual que garantizar un trato humano a todos los individuos que no son parte de la confrontación o que han dejado de serlo.⁵⁶

Otra definición que se debe tomar en cuenta es la dada por el Tribunal Penal Internacional para la Ex- Yugoslavia: “El derecho internacional humanitario gobierna la conducta tanto de conflictos armados internos como internacionales”⁵⁷ (traducción libre). El DIH, por lo tanto, es aquella rama de derecho internacional que se encarga de regular los conflictos armados, mismos que pueden ser tanto de carácter internacional, como no internacional.

2.1. Definición

Antes de iniciar con la presente sección, es importante tomar en cuenta la siguiente puntualización realizada por la Corte Constitucional:

Es claro que la Constitución, por “conflicto armado interno”, se refiere a lo que este Organismo, la jurisprudencia internacional y la doctrina han llamado “conflicto armado no internacional” (“CANI”). La Corte Interamericana de Derechos Humanos, de hecho, ha empleado los mismos términos que usa la Constitución para referirse a los CANI. Resulta lógico interpretar el artículo 164 de la Constitución de esta forma en la medida en que, como parte de la misma causal, el artículo incluye también a los conflictos armados internacionales. El único tipo de conflicto armado reconocido a nivel mundial, además del internacional, es el CANI — independientemente de los términos que se empleen para referirse a este tipo de conflicto armado—. ⁵⁸

Como bien lo establece Corte cuando la Constitución hace referencia o mención a conflicto armado interno, en realidad a lo que se refiere es a conflicto armado no internacional o CANI. Para poder entender esta figura, es necesario analizar instrumentos de Derecho Internacional Humanitario y jurisprudencia de derecho penal internacional;

⁵⁵ Elizabeth Salmón, *Introducción al Derecho Internacional Humanitario* (Lima: Comité Internacional de la Cruz Roja, 2012), 27.

⁵⁶ Nils Melzer, *Derecho Internacional Humanitario Una Introducción Integral* (Ginebra: Comité internacional de la Cruz Roja, 2019), 17.

⁵⁷ Tribunal Penal Internacional para la Ex Yugoslavia, *The Prosecutor v. Duško Tadić, IT-94-I-A, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction*, 2 de octubre de 1995, párr. 67, <https://www.icty.org/x/cases/tadic/acdec/en/51002.htm>

⁵⁸ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen”, 2-24-EE/24, 13.

ya que son en estas fuentes, donde se desarrolla lo que es un CANI. El Tribunal Penal Internacional para la Ex Yugoslavia determina: “Existe violencia armada prolongada entre autoridades gubernamentales y grupos armados organizados o entre estos en un territorio” (traducción libre)⁵⁹. En esta definición se puede evidenciar que los conflictos armados no internacionales se refieren a dos escenarios: el primero cuando el enfrentamiento u hostilidades son entre las autoridades del estado contra uno o más grupos armados; y, segundo cuando la violencia armada es entre grupos armados organizados. Un elemento que también es importante reconocer de esta definición es que la violencia y hostilidades, deben ser sostenidas en el tiempo y duraderas, no escenarios de violencia esporádicos y puntuales.

El Tribunal Penal Internacional para Ruanda lo define: “El término, conflicto armado en sí mismo sugiere la existencia de hostilidades entre fuerzas armadas organizadas en una mayor o menor medida”⁶⁰. El mismo tribunal en un caso diferente, puntualiza:

Primero, un conflicto armado no internacional se diferencia de un conflicto armado internacional por el estatus legal de las entidades en conflicto: las partes en conflicto no son estados soberanos, sino el gobierno de un único estado en conflicto con una o más facciones armadas en su territorio. La expresión “conflicto armado” introduce a un criterio material: la existencia de hostilidades abiertas entre fuerzas armadas las cuales están organizadas en mayor o menor medida. Disturbios internos y tensiones, caracterizadas por actos de violencia aislados y esporádicos, por lo tanto, no constituyen conflictos armados en un sentido legal, aun cuando el gobierno se ve forzado a recurrir a las fuerzas policiales o incluso a unidades armadas con el propósito de restaurar la ley y el orden. Dentro de estos límites, un conflicto armado no internacional son situaciones en las cuales las hostilidades estallan entre fuerzas armadas o grupos armados organizados en el territorio de un único estado.⁶¹(traducción libre)

De esta definición se puede sacar algunos elementos importantes de los conflictos armados internos, estos a diferencia de un conflicto armado internacional, se libran en el territorio de un único estado, conlleva el enfrentamiento entre las autoridades de un estado y uno o más grupos armados organizados o entre estos. Si bien no lo dice explícitamente,

⁵⁹ Tribunal Penal Internacional Para la Ex-Yugoslavia, “Sentencia de 7 de mayo d 1997”. *Case No. IT-94-I-T, Prosecutor vs DU[KO TADI] a/k/a/ “DULE”*. 7 de mayo de 1997, párr.628. <https://www.icty.org/en/cases/judgement-list#1997> .

⁶⁰ Tribunal Penal Internacional para Ruanda, *The Prosecutor vs Jean- Paul Akayesu Case No. ICTR-96-4-T*, 2 de septiembre de 1998, párr. 620, <https://www.refworld.org/jurisprudence/caselaw/ict/1998/en/19275>

⁶¹ Tribunal Penal Internacional para Ruanda, *The Prosecutor vs Alfred Musema Case No. ICTR-96-13-T*, 27 de enero de 200, párr. 247-8, <https://ucr.irmct.org/scasedocs/case/ICTR-96-13#eng>

se puede deducir que la violencia en los CANI es constante y continua, ya que clarifica que eventos de violencia esporádicos y aislados no califican como un CANI.

El Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra, define de la siguiente manera a los CANI siendo aquellos:

[...] que se desarrollen en el territorio de una Alta Parte Contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo.⁶²

Por lo tanto, se puede decir que el conflicto armado no internacional es el uso de la fuerza prolongada entre las fuerzas armadas de un estado y grupos armados organizados o entre estos, siempre y cuando exista un control de mando, es decir que exista una persona responsable de las operaciones; que tengan control sobre un territorio, es decir, que impongan sus propias reglas en una parte del territorio de un estado contratante y que estos grupos sean capaces de coordinar y llevar a cabo operaciones, mismas que no deben ser esporádicas; sino por el contrario ser constantes.

Si se hace referencia al artículo 3 común de los Convenios de Ginebra de 1949, se puede establecer que la definición de CANI es la siguiente: “[...] conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las altas partes contratantes [...]”⁶³. Se puede decir que un CANI a la luz de la norma antes citada, sería aquel conflicto que no es de índole internacional y que únicamente se libra en el territorio de un único estado.

El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional recoge una definición muy similar a las que ya se han tratado en la presente sección, al establecer que el CANI es cuando hay enfrentamientos prolongados entre grupos armados o entre estos y autoridades del gobierno de un estado.⁶⁴

2.2. Características

⁶² Conferencia Diplomática sobre la Reafirmación y el Desarrollo Internacional Humanitario Aplicable a los Conflictos Armados, *Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de Agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados sin Carácter Internacional (Protocolo II)*, 08 de junio de 1977, art. 1.

⁶³ Conferencia Diplomática para Elaborar Convenios Internacionales Destinados a proteger a las víctimas de la Guerra, *Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949*, 12 de agosto de 1949, art. 3 común.

⁶⁴ Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional, *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, 17 de julio de 1998, art. 8, núm.2, lit, f.

Una característica de los CANI es que para su configuración deben concurrir dos aspectos: organización de los grupos armados y la intensidad de los enfrentamientos.⁶⁵ Para que se puedan dar estos dos aspectos que caracterizan a los CANI, la Corte Constitucional, basándose en jurisprudencia internacional ha determinado varios indicios no taxativos que permitan determinar si una situación cumple con el aspecto de organización de los grupos armados e intensidad de los enfrentamientos, para poder determinar si efectivamente se ha configurado un conflicto armado interno⁶⁶.

El Tribunal Penal Internacional para la Ex- Yugoslavia explica lo siguiente sobre los criterios de intensidad de las hostilidades y organización del grupo armado para reconocer o determinar la existencia de un conflicto armado no internacional:

El Tribunal de Juicio en el caso Tadic puntualiza que estos criterios relevantes para la determinación están recogidos en el comentario del artículo 3 común de los Convenios de Ginebra. Estos “criterios convenientes” fueron identificados por los redactores de artículo 3 común durante las negociaciones de los Convenios de Ginebra, para distinguir a los conflictos armados de formas menores de violencia, aunque esto fue excluido del texto final. Aunque estos criterios son indicativos útiles de un conflicto armado, siguen siendo solo ejemplos.⁶⁷ (traducción libre)

De manera que, todos estos criterios no son obligatorios, sino que son ejemplificativos y dan pautas y facilidades para que se pueda determinar si una situación es un conflicto armado interno o si por el contrario es otro tipo de violencia de menor intensidad que no vendría a estar cubierta o regulada por el Derecho Internacional Humanitario. Se puede concluir que tanto la Corte Constitucional como el Tribunal Penal Internacional para la Ex Yugoslavia, han aclarado que estos indicios no son taxativos, sino que son parámetros que facilitan y ayudan a identificar al igual que a diferenciar a un CANI de otros tipos de violencia de menor intensidad, por lo tanto, no es necesario que se cumplan con todos y cada uno de estos parámetros para poder determinar la existencia de un CANI.

De la definición que ya se trató en la sección anterior, se puede decir que, los CANI se caracterizan por ser de dos tipos: aquellos que consisten en los enfrentamientos entre las fuerzas armadas y uno o varios grupos armados organizados; y, los que se llevan solamente entre grupos armados organizados. Es así como, según la jurisprudencia de la

⁶⁵ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Dictamen”, 5-24-EE/24, 09 de mayo de 2024, 8.

⁶⁶ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Dictamen”, 7-24-EE/24, 01 de agosto de 2024, 20.

⁶⁷ Tribunal Penal Internacional para la Ex Yugoslavia, *The Prosecutor v. LJUBE BO[KOSKI JOHAN TAR^ULOVSKI*, T-04-82-T, *Judgement*, 10 de julio de 2008, párr. 176, <https://www.refworld.org/jurisprudence/caselaw/icty/2008/en/61641>

Corte Constitucional, ha clasificado a los conflictos armados no internacionales como de baja y de alta intensidad. Para entender a estos dos tipos de CANI se desarrolló la siguiente tabla:

Tabla 1
Tipos de CANI

CANI de baja intensidad	CANI de alta intensidad
De acuerdo con el artículo 3 común, esta primera modalidad se aplica “en caso de conflicto armado que no es de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes”. Es decir, abarca los conflictos armados en los que participan las fuerzas armadas estatales y grupos armados organizados no estatales o solo entre grupos de esta naturaleza, y que tienen lugar en el territorio de un estado. Para determinar su existencia se requiere la concurrencia de los siguientes requisitos: i) mínimo umbral de organización del grupo armado y ii) mínimo umbral de intensidad de las hostilidades. (énfasis me pertenece) ⁶⁸	El enfrentamiento armado regulado por el Protocolo Adicional II establece un estándar más riguroso para determinar su configuración, pues debe: i) necesariamente involucrar entre sus actores a las fuerzas armadas de un Estado que pueden enfrentarse bien con fuerza armadas disidentes, bien con grupos armados organizados; ii) este grupo adverso debe tener un mando responsable; iii) un control territorial; iv) realizar operaciones militares sostenidas y concertadas; y v) tener capacidad de aplicar el Protocolo Adicional II. Lo que caracteriza a esta modalidad de CANI es que, además de las normas aplicables en los conflictos de baja intensidad, también es aplicable el Protocolo Adicional II. ⁶⁹

Fuente: Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen”, 2-24-EE/24, Voto Concurrente Juez Richard Ortiz, 48

Elaboración: Propia

Con base en la anterior tabla, se puede decir que un CANI de baja intensidad es aquel en el cual únicamente es aplicable el artículo 3 común de los Convenios de Ginebra, contempla a aquellos conflictos en los cuales participan y se enfrentan únicamente grupos armados organizados y a conflictos en los cuales se enfrentan autoridades gubernamentales con uno o más grupos armados organizados. Para que se pueda configurar es necesario que los enfrentamientos armados tengan cierto nivel de intensidad y que los grupos armados tengan cierto nivel de organización.

Los CANI de alta intensidad a diferencia de los de baja intensidad, se caracterizan porque, además de estar regulados por el artículo 3 común de los Convenios de Ginebra es aplicable el Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra. Están limitados únicamente a aquellos CANI en los cuales se enfrentan autoridades gubernamentales con grupos armados organizados. Estos grupos deben tener un control de mando a cargo,

⁶⁸ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen”, 2-24-EE/24, Voto Concurrente Juez Richard Ortiz, 48.

⁶⁹ *Ibíd.*

control sobre una parte del territorio del estado contratante, y, la capacidad de llevar a cabo operaciones de manera coordinada y continuada en el tiempo.

En términos generales, se entendería que la diferencia entre el CANI de baja y de alta intensidad es que el segundo necesariamente una de las partes en conflicto es el estado y por lo tanto, únicamente en este escenario es aplicable el Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, en los demás escenarios es únicamente aplicable el DIH Consuetudinario y el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949.

Otra característica del conflicto armado interno es que es una situación fáctica que no requiere ningún tipo de declaración de naturaleza jurídica o política, por lo cual la aplicación del Derecho Internacional Humanitario es automática ante la existencia de uno. Por lo tanto, para su existencia no sería necesario ningún tipo de declaratoria por parte del presidente de la República, una resolución de la Asamblea o un dictamen por parte de la Corte Constitucional, tampoco sería necesario el reconocimiento o la declaratoria de algún organismo internacional.⁷⁰ Esta es una característica de suma importancia para el desarrollo de este trabajo, ya que, queda claro que la existencia de un CANI no depende de declaraciones institucionales sino de los hechos que se están suscitando, siendo así imperativo el respeto y aplicación del Derecho Internacional Humanitario. Esto significa que independientemente de si el presidente declara un estado de excepción por conflicto armado interno las normas del DIH deben ser aplicadas.

Esta característica también se encuentra desarrollada por Elizabeth Salmón: “En cualquier caso, la existencia de un CANI dependerá de la presencia de una serie de elementos, toda vez que se trata de una situación de hecho y no de una calificación jurídica [...]”⁷¹. De tal forma que esta característica se encuentra contemplada tanto en la jurisprudencia de la Corte Constitucional como por la doctrina.

Tomando en cuenta lo antes señalado, se puede llegar a tener dudas respecto a como se debe entender al CANI como causal del estado de excepción, ya que, si por un lado se establece que es una cuestión de hecho que no requiere de ningún de reconocimiento o examen, entonces como se configura como causal del estado de excepción y cual es el sentido de contemplarla como una. En este respecto, es importante señalar que el objetivo de contemplar al CANI como una causal es justamente para que se puedan adoptar las facultades extraordinarias presidenciales en el marco del estado de excepción, mismas que se analizarán en el siguiente capítulo de este trabajo. Es decir, si

⁷⁰ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen”, 2-24-EE/24, 22 y “Dictamen” 5-24-EE/24, 8.

⁷¹ Salmón, *Introducción al Derecho Internacional Humanitario*, 130.

bien es una cuestión fáctica e independiente del estado de excepción, si se quieren aplicar las medidas contempladas en el artículo 165 de la Constitución es necesario decretarlo, no sería posible por la simple existencia de un CANI aplicar medidas como la afectación al ejercicio de derechos. En otras palabras, la razón de tener al CANI como causal del estado de excepción es para que el presidente puede adoptar las medidas extraordinarias propias de esta figura independientemente de la aplicación que se debe realizar en todo momento de DIH.

Por lo tanto, tal como se menciona en párrafos anteriores para determinar la configuración de esta causal y la real ocurrencia de los hechos, la Corte Constitucional ha determinado que para dar paso al CANI como causal del estado de excepción es necesario que la situación cumpla con los requisitos de intensidad de la hostilidades y organización del grupo armado.

Es decir, si bien el CANI puede ser una causal confusa y difícil de entender justamente por la posición adoptada por la Corte Constitucional, se puede decir que, si bien el CANI es una cuestión fáctica, su razón de ser como causal del estado de excepción es para poder utilizar las medidas extraordinarias propias de este régimen. Además se ha planteado que para poder examinar y determinar la real ocurrencia y su configuración como causal, se debe comprobar los requisitos mencionados en el párrafo anterior.

Otra característica que se pudo encontrar con relación a los conflictos armados no internacionales es la determinada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso de las Hermanas Serrano Cruz vs El Salvador:

[...] toda persona, durante un conflicto armado interno o internacional, se encuentra protegida tanto por las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, como por ejemplo la Convención Americana, como por las normas específicas del Derecho Internacional Humanitario, por lo cual se produce una convergencia de normas internacionales que amparan a las personas que se encuentran en dicha situación. En este sentido, la Corte destaca que la especificidad de las normas de protección de los seres humanos sujetos a una situación de conflicto armado consagradas en el Derecho Internacional Humanitario, no impide la convergencia y aplicación de las normas de Derecho Internacional de los Derechos Humanos consagradas en la Convención Americana y en otros tratados internacionales.⁷²

Siendo así que, una característica de los conflictos armados no internacionales es que, durante su existencia, todas las personas están protegidas no solamente por el corpus

⁷² Corte IDH, “Sentencia de 23 de noviembre de 2004 (Excepciones Preliminares)”, *Caso de las Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador*, 23 de noviembre de 2004, párr. 112, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_118_esp.pdf

iuris del Derecho Internacional Humanitario, sino por las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Esto significa que existe una complementariedad y una convivencia entre estas dos ramas del derecho que desde sus respectivas materias y enfoques lo que buscan es proteger a todas las personas que se encuentran viviendo en el marco de un conflicto armado interno.

Una vez se han abordado tanto las definiciones como las características tanto del estado de excepción como del conflicto armado, mismas que como ya se desarrolló a lo largo de este capítulo están definidas por fuentes tanto doctrinarias, normativas como jurisprudenciales. A continuación, en el siguiente capítulo, se abordarán los alcances y limitaciones que tiene un estado de excepción por causal del conflicto armado interno.

Capítulo segundo

Alcance y limitaciones del estado de excepción por conflicto armado interno en la normativa ecuatoriana

1. Alcance del estado de excepción por conflicto armado interno: Facultades extraordinarias presidenciales que se puede ejercer en el marco de un estado de excepción

Para poder comprender adecuadamente al estado de excepción por la causal de conflicto armado interno es fundamental analizar cuál es el alcance que este tiene no solo desde la normativa interna como la Constitución y la Ley de Seguridad Pública y del Estado, sino desde el desarrollo jurisprudencial y doctrinario. Por lo cual, en esta sección, se han dividido a esta facultades por categorías siendo estas: facultad de restringir o suspender derechos, facultades en materia económica, de seguridad, social y política.

1.1. Facultad de restringir o suspender derechos

Esta es la facultad más importante y representativa de los estados de excepción y la Constitución de la República del Ecuador, ya que, permite que el presidente pueda suspender o limitar exclusivamente los siguientes derechos mencionados en la sección 1.2 del presente trabajo. Es decir, según el modelo constitucional ecuatoriano, existe una lista taxativa de derechos que pueden ser suspendidos o limitados en el marco de un estado de excepción, la norma no permite que el presidente pueda afectar el ejercicio de otros derechos que no sean exclusivamente los enlistados en el artículo 165 de la Constitución.

Con relación a esta facultad; la Corte Constitucional hizo la siguiente aclaración:

La declaratoria de un estado de excepción implica por naturaleza la posibilidad (que se podría concretar o no) de limitar el ejercicio de determinados derechos (de ahí el termino excepción). Esto significa que más allá de la mención o no de los derechos cuyo ejercicio se limitaría con la declaratoria del estado de excepción, los únicos que podrían limitarse son los antes mencionados, pues si se establece la limitación de otros derechos, aquella limitación no procede. Por último, se debe aclarar que el estado de excepción no da carta blanca a la violación indiscriminada de los derechos, pues tan solo otorga la posibilidad (que puede concretarse o no) de limitar determinados derechos civiles, evento en el cual, dicha limitación debe motivarse en virtud de las características del caso concreto.⁷³

⁷³ Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia” 0009-10-SEE-CC, 5-6.

Ante esta facultad, la Corte Constitucional es bastante clara al determinar que esta facultad esta taxativamente limitada a los derechos contenidos en el artículo 165 de la Constitución, debido a lo cual bajo ninguna circunstancia el presidente en el marco de un estado de excepción por conflicto armado interno puede afectar el ejercicio de otros derechos distintos a los establecidos en la Constitución. También es importante tomar en cuenta que esta afectación debe estar debidamente motivada y encaminada a enfrentar la causal en concreto. En otro dictamen, la Corte ha sido mucho más clara al expresar lo siguiente respecto a esta facultad:

El hecho de que la Constitución, en su artículo 165, faculte al Presidente de la República durante un estado de excepción a suspender o limitar el ejercicio de determinados derechos, así como a adoptar medidas extraordinarias establecidas taxativamente en dicho artículo, no implica que cada estado de excepción justifique la suspensión de todos los derechos mencionados en el artículo 165 ni la adopción de todas las medidas mencionadas en el citado artículo. De ahí que la Corte debe realizar el control material de las medidas dispuestas en el Decreto de renovación sobre la base del artículo 123 de la LOGJCC, numerales 1 al 7. En particular, esta Corte Constitucional debe analizar si tales medidas son estrictamente necesarias y proporcionales para enfrentar los hechos que motivaron la renovación de la declaratoria del estado de excepción, verificando que las medidas ordinarias sean insuficientes para el logro de estos objetivos.⁷⁴

En consecuencia, se determina que, en una declaratoria de estado de excepción, el presidente no está obligado, ni facultado a suspender o limitar el ejercicio de todos los derechos que le permiten la Constitución, ni tampoco significa que se deban aplicar todas las facultades extraordinarias presidenciales; sino que, dependiendo de cada situación, las medidas a adoptarse van a ser diferentes y conducentes para enfrentar cada evento extraordinario. De manera que en todas las declaratorias de estado de excepción, la Corte Constitucional debe realizar un control de constitucionalidad de todas las medidas adoptadas por el presidente.

Otra facultad extraordinaria que afecta el ejercicio de derechos son las requisiciones contempladas en el numeral 8 del artículo 165 de la Constitución cuya definición consiste en la:

Privación coactiva, temporal o permanente, del dominio de determinados bienes muebles o inmuebles, decretada por la autoridad administrativa competente bajo un estado de excepción constitucional determinado, con el objeto de satisfacer necesidades urgentes derivadas de un contexto de crisis.⁷⁵

⁷⁴ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen” 4-19-EE/19, 12.

⁷⁵ Pablo Contreras y Gonzalo García, *Diccionario Constitucional Chileno* (Santiago de Chile: Tribunal Constitucional Chile, 2014), 789.

Es así como, las requisiciones consisten en la privación del derecho de propiedad que tienen las personas sobre un determinado bien, mismo que va a ser utilizado por el estado para enfrentar los hechos que motivaron la declaratoria de un estado de excepción. Claramente, esta facultad, afecta el pleno ejercicio del derecho a la propiedad.

Esta facultad se encuentra regulada en el artículo 37 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, de la siguiente manera:

Art. 37.- De las requisiciones.- Para el cumplimiento de la movilización, en los estados de excepción, el Presidente de la República, mediante decreto, podrá disponer, en todo o parte del territorio nacional, la requisición de bienes patrimoniales que pertenezcan a personas jurídicas o naturales, nacionales o extranjeras.

Los bienes no fungibles requisados serán devueltos a sus propietarios una vez satisfecha la necesidad que motivó la requisición o al término del estado de excepción, según corresponda.

Toda requisición de bienes y prestación de servicios, al finalizar el estado de excepción, deberá ser compensada inmediatamente, con la indemnización con el justo valor del servicio, de los bienes o trabajos prestados al Estado. También se indemnizará con el justo valor de los bienes fungibles requisados [...]⁷⁶

De esta norma se puede concluir que las requisiciones consisten en tomar prestado de los particulares tanto bienes como servicios que pueden ser de utilidad para poder enfrentar los hechos que motivaron la declaratoria de un estado de excepción. De igual manera es importante resaltar que una vez haya terminado el estado de excepción todos los bienes y servicios requisados deben ser devueltos a sus propietarios en el caso de bienes no fungibles y en el caso de fungibles el estado debe pagar su justo precio.

Respecto a esta facultad, la Corte Constitucional ha desarrollado el siguiente criterio:

La competencia para realizar las requisiciones de bienes y/o servicios indispensables, tiene como propósito atender las circunstancias excepcionales. Al respecto, la Corte enfatiza que las mismas deberán efectuarse respetando los principios y los derechos establecidos en la Constitución y de conformidad a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, su reglamento y el Reglamento de Requisición de Bienes. En consecuencia, esta medida será idónea, necesaria y proporcional, siempre que se ejecute “en casos de extrema necesidad y en estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico aplicable” para combatir la calamidad pública, para preservar la prestación de servicios esenciales en el país y con el propósito de proteger los derechos del resto de ciudadanos.⁷⁷

Por lo tanto, las requisiciones van a ser proporcionales, necesarias e idóneas únicamente si los bienes requisados son utilizados única y exclusivamente para enfrentar

⁷⁶ Ecuador, *Ley de Seguridad Pública y del Estado*, art.37.

⁷⁷ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen”, 3-20-EE/20, 28.

la situación excepcional y si se respetan todos los presupuestos contenidos en la normativa aplicable. En otras palabras, mediante las requisiciones lo que se debe pretender o buscar alcanzar es facilitar la solución de las circunstancias extraordinarias que está enfrentando el estado.

Se considera como un punto positivo del diseño constitucional ecuatoriano el hecho de que el listado de derechos que pueden verse afectados ante la declaratoria de un estado de excepción sea reducido, ya que así se protegen y garantizan el pleno ejercicio de los demás derechos.

Por otro lado, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha definido cual es el alcance que tienen los estados de excepción, de la siguiente manera:

En efecto, la suspensión de garantías constituye una situación excepcional, según la cual resulta lícito para el gobierno aplicar determinadas medidas restrictivas a los derechos y libertades que, en condiciones normales, están prohibidas o sometidas a requisitos más rigurosos.⁷⁸

La Corte IDH determina que el alcance que tiene la declaratoria de un estado de excepción es tomar decisiones que conlleven a la restricción del ejercicio de ciertos derechos. En este punto es necesario mencionar que la afectación al ejercicio de derechos es una facultad propia de los estados de excepción, y que se encuentra reconocida tanto en el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como en el artículo 165 de la Constitución.

Otro criterio de la Corte IDH que reconocen a esta facultad como un alcance en el marco de un estado de excepción es:

La Convención admite la suspensión de garantías individuales en su artículo 27.1, aunque únicamente en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado. Sin embargo, la suspensión de garantías no debe exceder la medida de lo estrictamente necesario y resulta ilegal toda actuación de los poderes públicos que desborde aquellos límites que deben estar precisamente señalados en las disposiciones que decretan el estado de excepción.⁷⁹

⁷⁸ Corte IDH, “Sentencia de 20 de noviembre de 2014 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)”, *Caso Espinoza González Vs. Perú*, 20 de noviembre de 2014, párr. 120, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_289_esp.pdf.

⁷⁹ Corte IDH, “Sentencia de 21 de octubre de 2016 (Fondo, Reparaciones y Costas)”, *Caso Polo Rivera y otros Vs. Perú*, 21 de octubre de 2016, párr. 100, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_319_esp.pdf.

Ante situaciones excepcionales, la CADH permite que se suspendan ciertas garantías esto, sin embargo, como bien lo determina Corte, en el marco de un estado de excepción, las medidas adoptadas deben estar acordes a la situación que se quiere enfrentar y deben respetar los límites que el propio decreto de estado de excepción impuso.

1.2 Facultades en materia económica

Decretar la recaudación anticipada de tributos⁸⁰

Se puede afirmar que esta es una facultad de naturaleza económica, respecto a la cual, la Corte Constitucional realiza la siguiente puntualización:

Es cierto que, en el régimen de excepción, el artículo 165 del texto constitucional otorga la atribución al Presidente de la República para “decretar la recaudación anticipada de tributos”, pero para aplicar dicha medida, esta debe ser conducente a afrontar los hechos que motivaron la declaratoria y cumplir la finalidad que lo justificó [...] ⁸¹

Ante una situación excepcional como un conflicto armado interno o como cualquiera de las otras causales que permiten la declaratoria de un estado de excepción, la necesidad de recursos económicos, para enfrentar la situación extraordinaria, se puede convertir en un serio problema para el Estado, es por eso que se considera que esta es una facultad necesaria que debe tener el presidente en un estado de excepción; ya que esta facultad le permite la obtención de recursos económicos que ayuden al estado a enfrentar los hechos que motivaron la declaratoria de un estado de excepción. Sin embargo, como bien lo desarrolla la Corte Constitucional, esta medida debe estar orientada única y exclusivamente a la obtención de recursos para solucionar los hechos que constituyen el estado de excepción.

En otras palabras, mediante la recaudación anticipada de tributos, los recursos obtenidos, no pueden ser utilizados en rubros o en gastos que no estén orientados exclusivamente a resolver la situación excepcional. Por ejemplo, no se podría utilizar en gasto corriente, como el pago de sueldos a los funcionarios públicos.

Utilizar los fondos públicos destinados a otros fines, excepto los correspondientes a salud y educación⁸²

⁸⁰ Ecuador, *Constitución*, art. 165, num.1.

⁸¹ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Dictamen”, 3-20-EE/20A, 10 de agosto de 2020, 5.

⁸² Ecuador, *Constitución*, art. 165, num.2.

Ante situaciones excepcionales, los gastos y necesidades contempladas en el presupuesto general del estado pueden variar, por tanto la Constitución, faculta al presidente a tomar la decisión de que los fondos públicos destinados para otros fines pueden ser utilizados para enfrentar los hechos que motivaron la declaratoria de un estado de excepción.⁸³ Sin embargo, la propia Constitución establece un límite muy claro a los fondos públicos que pueden ser utilizados para afrontar un régimen de excepción, y estos son que no se pueden utilizar fondos destinados a la salud y a la educación. Respecto a esta facultad, la Corte Constitucional ha desarrollado el siguiente criterio:

La Constitución otorga a los recursos destinados a la educación un rol tan prioritario, que establece incluso límites aplicables durante los estados de excepción. A la luz del artículo 165 número 2 de la Constitución, está vedado que durante un estado de excepción los fondos públicos correspondientes a salud y educación sean destinados a atender la situación que dio origen a la declaratoria. Con fundamento en este artículo, los derechos a la salud y a la educación han sido revestidos de una especial protección constitucional frente a las facultades extraordinarias otorgadas a la presidenta o el presidente de la República con el fin de enfrentar las situaciones en las que se fundamente el estado de excepción. Para esta Corte es claro que, bajo nuestro régimen constitucional, ni siquiera circunstancias como una agresión, conflicto armado internacional o no internacional, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural podrían justificar que los recursos destinados a la satisfacción de derechos tan básicos como la salud o la educación sean destinados a atender la situación excepcional. De hecho, durante este tipo de circunstancias es cuando el Estado debe precautelar con mayor atención que las medidas que adopte para enfrentar la emergencia no afecten los derechos a la salud y la educación, pues ello conllevaría a profundizar la brecha de desigualdad en el país.⁸⁴

Los fondos orientados a cubrir y garantizar la educación y la salud de la población están revestidos de una protección constitucional especial, es por eso que, aunque ante un estado de excepción, el presidente puede utilizar los fondos públicos destinados para otros fines (ej.: pago de salarios, obras públicas, seguridad, etc.) para solucionar y afrontar un estado de excepción, está prohibido y limitado en el uso de los fondos destinados a la salud y a la educación. A pesar de que, para enfrentar una situación excepcional, como un conflicto armado interno, el estado puede verse en la necesidad de utilizar los fondos públicos disponibles, estos fondos antes indicados deben ser protegidos y respetados por el presidente. En vista que, como bien lo establece la sentencia antes citada la educación y la salud son rubros indispensables para el desarrollo de la población. Es más, se hace énfasis que ante situaciones excepcionales es cuando el estado debe con mayor cuidado

⁸³ Oyarte, *Derecho Constitucional*, loc. 1472.

⁸⁴ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, 37-20-IS/20, 31 de agosto de 2020, 35.

y esmero garantizar y salvaguardar el pleno ejercicio del derecho a la salud y a la educación.

1.3. Facultades en materia de seguridad

Establecer como zona de seguridad todo o parte del territorio nacional⁸⁵

Para comprender la definición de zona de seguridad, se debe recurrir a la definición que se encuentra contenida en la Ley de Seguridad Pública y del Estado:

Por zona de seguridad se entiende 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 objeto de esta ley.⁸⁶

Con base en la normativa previamente citada, se puede decir que es coherente la existencia de esta facultad extraordinaria presidencial, en vista que, ante una situación extraordinaria que amerite o que conlleve a la declaratoria de un estado de excepción, puede ser necesario la aplicación de regulaciones especiales que permitan garantizar y salvaguardar la seguridad ya sea en una locación en específico o en todo el territorio nacional. En otras palabras, por zona de seguridad, se debe entender a aquel lugar que, como consecuencia de sus características, requiere de una regulación especial con el objetivo de asegurar su cuidado ante graves amenazas.

Respecto a esta facultad, la Corte Constitucional, ha realizado las siguientes puntualizaciones:

Aun cuando la medida de declarar una zona de seguridad está redactada en términos generales, esta Corte, con base en la real ocurrencia de los hechos, verifica la constitucionalidad de esta medida en el Distrito Metropolitano de Quito, siempre y cuando se entienda que esta medida está supeditada a la garantía de los derechos constitucionales y los servicios básicos, y en el marco de los hechos que justifican la declaratoria del estado de excepción. Además, la actuación de las Fuerzas Armadas, por medio de la conformación de una Fuerza de Tarea Conjunta debe obedecer al marco jurídico nacional.⁸⁷

Es decir, esta facultad siempre debe estar orientada a salvaguardar y garantizar el pleno ejercicio de todos los derechos constitucionales, de igual manera, su uso debe estar

⁸⁵ Ecuador, *Constitución*, art. 165, num.5.

⁸⁶ Ecuador, *Ley de Seguridad Pública y del Estado*, art.38.

⁸⁷ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Dictamen”, 3-22-EE/22, 22 de junio de 2022, 15.

orientado a enfrentar y solucionar la situación extraordinaria que motivó la declaratoria del estado de excepción.

Disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y llamar a servicio activo a toda la reserva o a una parte de ella, así como al personal de otras instituciones⁸⁸

Con los últimos cambios constitucionales, se puede decir que esta facultad queda en desuso, y esto lo reconoce la propia Corte Constitucional:

La existencia de un CANI, y la consecuente aplicación del derecho internacional humanitario, no depende de su reconocimiento por parte del Estado ni de ninguna de las partes del conflicto. Esta determinación depende de la concurrencia de los requisitos de intensidad y organización, en los hechos, independientemente de cualquier pronunciamiento de la Corte u otra autoridad. **En estos escenarios, el presidente de la República puede y debe tomar todas las medidas que son inherentes a los conflictos armados como, por ejemplo, la movilización y el empleo de las Fuerzas Armadas —para que cumplan su rol natural reconocido en el artículo 158 de la Constitución— así como el uso de armamento acorde a la situación. Si existiese un CANI, el presidente de la República no necesitaría acudir a la declaratoria de un estado de excepción para tomar este tipo de medidas.**⁸⁹ (Énfasis me pertenece)

La facultad de emplear a las fuerzas armadas para el mantenimiento de la seguridad interna ahora es una facultad ordinaria del presidente de la República por lo cual no es necesaria la declaratoria de un estado de excepción para su aplicación.

A pesar de lo antes mencionado, esta sigue siendo una facultad que puede ser aplicada por el presidente ante la declaratoria de un estado de excepción, siendo importante recalcar que la Corte Constitucional ha determinado que está es:

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 [...]⁹⁰

Así, se justifica que esta es una facultad idónea y necesaria, ya que permite que se salvaguarde y garantice la seguridad interna y justamente se hace énfasis en que el trabajo conjunto entre estas instituciones puede llegar a ser necesario, ya que son las únicas que pueden encargarse de la seguridad del estado. Y van a existir situaciones excepcionales en las cuales sea imposible que únicamente con el empleo de las fuerzas armadas, se

⁸⁸ Ecuador, *Constitución*, art. 165, num.6.

⁸⁹ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen”, 2-24-EE/24, 23.

⁹⁰ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Dictamen”, 5-19-EE/19, 07 de octubre de 2019, 8.

pueda garantizar la seguridad interna, por lo cual va a ser necesario el trabajo complementario de las fuerzas armadas para conseguir ese fin.

Esta facultad se encuentra desarrollada en la Ley de Seguridad Pública y del Estado en su artículo 35, de la siguiente manera:

De la complementariedad de acciones de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional.- Declarado el estado de excepción y siempre que el Presidente de la República haya dispuesto el empleo de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, deberán coordinar acciones para que las Fuerzas Armadas apoyen a la Policía Nacional, responsable del mantenimiento del orden público, hasta que éste haya sido restablecido. Será el Ministro de Gobierno, Policía y Cultos el responsable de la coordinación de las acciones entre la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas.⁹¹

De esta manera, se establece que, en el marco de un estado de excepción, siempre y cuando el presidente lo decreta, se puede ordenar el trabajo coordinado y complementario entre las dos únicas instituciones facultadas para garantizar y controlar el orden público y la seguridad del estado.

En este apartado es necesario aclarar que como bien lo establece la Corte Constitucional hoy en día el empleo de las fuerzas armadas ya no requiere de la declaratoria de un estado de excepción para poder ser utilizado por el presidente de la República, esto como consecuencia del cambio que se dio al artículo 158 de la Constitución en el año 2024. Sin embargo, el artículo 165 numeral 6 sigue vigente, por lo cual se consideró necesario desarrollar esta sección, además se entiende que en la segunda parte de este artículo el empleo de personal de otras instituciones no tiene ninguna relación con el cambio constitucional antes mencionado, por lo cual, para poder ejercer esta facultad, seguiría siendo necesario la declaratoria de un estado de excepción.

Disponer el cierre o la habilitación de puertos, aeropuertos y pasos fronterizos⁹²

Con relación a esta facultad, se puede decir que, por medio de la misma lo que se pretende en el caso de cierre es limitar la movilización y transporte tanto de personas como de bienes en un determinado espacio geográfico. Por otro lado, si la medida adoptada es la habilitación, lo que buscaría el presidente es facilitar y aumentar el flujo o movilización ya sea de personas como de bienes.

1.4 Facultades en materia social

⁹¹ Ecuador, *Ley de Seguridad Pública y del Estado*, art.35.

⁹² Ecuador, *Constitución*, art. 165, num.7.

Disponer censura previa en la información de los medios de comunicación social con estricta relación a los motivos del estado de excepción y a la seguridad del Estado⁹³

Esta facultad consiste: “La censura previa implica la exigencia de autorizaciones para emitir información relacionada con el hecho que motivó el decreto de excepción [...] En otros casos, en cambio, resulta indispensable el establecimiento de censura previa, especialmente en casos de guerra internacional”⁹⁴. Por lo tanto, mediante el uso de esta facultad, lo que se pretende, es permitir que el presidente pueda regular y autorizar cual es la información que los medios de comunicación, puede difundir respecto a los hechos que motivaron la declaratoria del estado de excepción.

Es así como se vuelve necesario hacer énfasis en que esta atribución no es una carta en blanco, para que se pueda censurar y limitar la libre circulación de toda la información, sino única y exclusivamente aquella que este íntima y directamente relacionada con la causal de un estado de excepción. Cualquier otro tipo de información, no está sujeta a censura previa y, por lo tanto, puede circular libremente sin ningún tipo de limitación. La razón de ser de esta facultad es evitar que información sensible que pueda alterar el orden público, generar alarma, perjudicar al país o beneficiar al enemigo, pueda ser difundida libremente. En otras palabras, esta facultad tiene por objetivo proteger información sensible que pueda agravar aún más la crisis que se está buscando contener.

Disponer la movilización y decretar la desmovilización nacional, cuando se restablezca la normalidad⁹⁵

La última facultad extraordinaria que contempla el ordenamiento jurídico ecuatoriano aplicable a un estado de excepción por la causal de conflicto armado interno consiste en dos aspectos, por un lado, el presidente puede ordenar la movilización y por otro lado las requisiciones.

La movilización consiste en la transición de actividades ordinarias a extraordinarias, esto con el objetivo de enfrentar a la situación extraordinaria que está motivando la declaratoria de un estado de excepción, por consiguiente, consiste en la prestación forzosa de servicios.⁹⁶ Es decir la movilización consiste en emplear de manera

⁹³ Ecuador, *Constitución*, art. 165, num.4.

⁹⁴ Oyarte, *Derecho Constitucional*, loc. 1518-9.

⁹⁵ Ecuador, *Constitución*, art. 165, num.8.

⁹⁶ Ecuador, *Ley de Seguridad Pública y del Estado*, art.36.

forzosa a todo el capital humano que pueda ser necesario para poder solucionar una situación extrema imposible de enfrentar mediante el uso del régimen ordinario.

Se puede decir que el empleo de esta facultad conlleva una afectación al derecho a la libertad de trabajo⁹⁷, en vista que, mediante el uso de esta facultad, se obliga a las personas a realizar actividades con las cuales no van a estar de acuerdo necesariamente, sin embargo, la propia Constitución establece que una persona si puede ser obligada a realizar un trabajo en los casos previstos en la ley⁹⁸. En este caso si se cumple con el presupuesto contemplado en la Constitución, ya que, la facultad de disponer movilizaciones se encuentra previsto tanto en la norma suprema como en la Ley de Seguridad Pública y del estado.

Tomando en cuenta todo lo puntualizado en esta sección, se puede decir que mediante el uso de las movilizaciones y de las requisiciones, lo que se busca es obtener todos los recursos que sean necesarios para enfrentar una situación excepcional. Con la movilización lo que se pretende es obtener mano de obra que preste su ayuda a afrontar la situación de crisis, mientras que, al utilizarse las requisiciones, lo que busca el ejecutivo es obtener todos los recursos materiales que le puedan contribuir a la resolución de una situación de crisis.

1.5 Facultad en materia política

Trasladar la sede del gobierno a cualquier lugar del territorio nacional⁹⁹

Esta es una facultad que según Oyarte carece de sentido, en vista que el gobierno se puede ejercer desde cualquier parte del territorio sin la necesidad de que se utilice esta medida.¹⁰⁰ Es decir, hoy en día el presidente puede ejercer su función de gobernar al país desde cualquier espacio geográfico del país sin necesidad de que se declare un estado de excepción, por lo cual esta norma carece de sentido alguno. Sin embargo, la Corte Constitucional ha desarrollado el siguiente criterio respecto a esta facultad:

[...]el Presidente de la República tiene la competencia expresa de trasladar la sede del gobierno a cualquier lugar del territorio nacional, de conformidad con el número 3 del artículo 165 de la Constitución. Por ende, se califica la constitucionalidad de la medida, puesto que la misma no afecta al equilibrio y separación de los poderes, ni tampoco precepto constitucional alguno. Además, se confirma que esto no implica de forma alguna una adecuación a lo dispuesto en el número 5 del artículo 145 de la Constitución.¹⁰¹

⁹⁷ Ecuador, *Constitución*, art. 66, num.17.

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ Ecuador, *Constitución*, art. 165, num.3.

¹⁰⁰ Oyarte, *Derecho Constitucional*, loc. 1475.

¹⁰¹ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Dictamen”, 5-19-EE/19A, 10 de octubre de 2019.6.

Por lo tanto, los parámetros que toma en cuenta la Corte Constitucional del Ecuador, para que el presidente pueda hacer uso de esta facultad extraordinaria es: que el primer mandatario de acuerdo con la Constitución se encuentre investido de esta facultad; que el uso de esta medida no afecte la división, el balance y los sistemas de contrapesos que debe existir entre las diferentes funciones del estado y finalmente el trasladar la sede de gobierno de un punto del territorio ecuatoriano a otro, no se debe entender como abandono del cargo por parte del presidente de la República.

Un punto de gran importancia que ha sido desarrollado por la Corte Constitucional es el relacionado con las medidas que se pueden adoptar en un estado de excepción por la causal de conflicto armado interno. Es así como, en el dictamen 1-24-EE/24, este organismo establece:

En tal virtud, podría surgir la duda de porqué se incluyó a la causal de “conflicto armado interno” dentro de aquellas que permiten decretar estado de excepción. Esta Corte considera que la misma se incluyó como una causal que permite acudir a un régimen excepcional porque, en el marco de este escenario, el presidente podría necesitar suspender o limitar los derechos fundamentales contemplados en la CRE o ejercer las atribuciones excepcionales únicamente facultadas en el marco del estado de excepción, reconocidas en el artículo 165 de la Norma Suprema. Por ejemplo, el presidente podría considerar necesario limitar la libertad de tránsito y la libertad de información mientras se desarrolla un conflicto armado interno, para garantizar la seguridad de la población en general y evitar que se divulgue información de carácter sensible, respectivamente. En similar sentido, el presidente podría considerar necesario trasladar la sede del gobierno a cualquier lugar del territorio nacional o disponer el cierre o habilitación de puertos, aeropuertos y pasos fronterizos, por motivos de seguridad. Ello únicamente se puede realizar en el marco de un estado de excepción, ergo, la necesidad de incluir al “conflicto armado interno” como una causal que habilita este régimen de excepcionalidad.¹⁰²

Esta cita permite entender, que las medidas que pueden ser adoptadas en un estado de excepción por causal de conflicto armado interno, son todas aquellas que se encuentran contempladas en el artículo 165 de la Constitución. Todas estas medidas pueden ser implementadas única y exclusivamente en el marco de estado de excepción, es por ello que el constituyente consideró al CANI como una de sus causales, para que en el caso de acontecer uno el presidente pueda hacer uso de todas estas facultades extraordinarias.

¹⁰²Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Dictamen”, 1-24-EE/24, 29 de febrero de 2024, 26.

Al igual que el dictamen antes citado, dictámenes 2-2-EE/24¹⁰³ y 7-24-EE/24¹⁰⁴ reconocen que en los estados de excepción por CANI son aplicables todas las medidas contenidas en el artículo 165 de la Constitución.

Por otro lado, la Corte realiza la siguiente puntualización:

En estos escenarios, el presidente de la República puede y debe tomar todas las medidas que son inherentes a los conflictos armados como, por ejemplo, la movilización y el empleo de las Fuerzas Armadas —para que cumplan su rol natural reconocido en el artículo 158 de la Constitución— así como el uso de armamento acorde a la situación. Si existiese un CANI, el presidente de la República no necesitaría acudir a la declaratoria de un estado de excepción para tomar este tipo de medidas.¹⁰⁵

Por lo cual existen mecanismos ordinarios para enfrentar un conflicto armado no internacional que son propios del régimen ordinario y que no necesitan de la declaratoria de un estado de excepción para ser aplicados y que consisten en el empleo y movilización de las fuerzas armadas. En otras palabras, la Corte identifica que si existen medios ordinarios que son idóneos y propios a los CANI y que se encuentran dentro del régimen ordinario.

Adicionalmente es relevante mencionar que la Corte Constitucional señala lo siguiente:

Así, por ejemplo, debe tomarse en cuenta que, durante un CANI y bajo la aplicación del derecho internacional humanitario, el estándar en cuanto al uso de la fuerza es distinto ya que se permite el uso directo de la fuerza letal en contra de quienes participan directamente en las hostilidades [...]¹⁰⁶

Por tanto, existe también esta medida que también es propia del régimen ordinario y que está determinada por normas del Derecho Internacional Humanitario. Es así que, en un CANI una de las medidas que puede ser adoptada por el estado es el uso de fuerza letal en contra de los combatientes.

La Corte ha explicado que el uso reiterativo del estado de excepción por causales como la grave conmoción interna al igual que por conflicto armado interno, desnaturaliza el carácter excepcional que debe tener esta figura. Además, conlleva graves consecuencias para la población ya que afecta la percepción de seguridad y ahuyenta ingresos como el turismo e inversiones. También critica que la suspensión prolongada de

¹⁰³ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen”, 2-24-EE/24, 23-4.

¹⁰⁴ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen”, 7-24-EE/24, 24.

¹⁰⁵ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen”, 2-24-EE/24, 23.

¹⁰⁶ *Ibid.*, 37.

ciertos derechos que puede tener como consecuencia que se vacíe el contenido de los mismos e impedir su pleno ejercicio. Por ejemplo, la suspensión a la inviolabilidad de correspondencia y de domicilio pone en riesgo a la población y hace factible que esta sea víctima de abusos por parte del estado mientras que la suspensión a la libertad de movilidad altera la vida cotidiana de las personas y afecta a sectores como el turismo, comercio e industrias¹⁰⁷.

Esto demuestra un serio problema que representa la aplicación de un estado de excepción, en vista que, su aplicación puede afectar gravemente al ejercicio de derechos constitucionales, justamente por esto, debe ser una medida de última ratio, que se aplique únicamente cuando no exista otra opción en el régimen ordinario. Su persistencia en el tiempo, lo desnaturaliza y afecta al libre ejercicio de los derechos de la población.

2. Limitaciones del estado de excepción por conflicto armado interno

Es interesante como la normativa ecuatoriana tanto a nivel constitucional, como infraconstitucional regula varios aspectos relacionados con los estados de excepción, esto con el objetivo de imponer límites claros que eviten su desnaturalización y el abuso en su aplicación.

2.1. Límites temporales y territoriales

Los estados de excepción en el ordenamiento jurídico ecuatoriano no pueden tener una duración en el tiempo indefinido, estos al ser un mecanismo extraordinario, que confiere al presidente una serie de facultades extraordinaria sumamente delicadas, sobre todo la posibilidad de afectar el ejercicio de ciertos derechos. Por lo tanto, el propio diseño constitucional ha impuesto como límite temporal a los estados de excepción, una duración máxima de 60 días pudiendo renovarse hasta por 30 días más,¹⁰⁸ por esta razón, se puede decir que un estado de excepción puede tener una duración máxima de hasta 90 días.

Con relación a la existencia de un límite temporal que deben tener los estados de excepción por cualquiera de las causales, incluyendo la de conflicto armado interno, la Corte Constitucional estableció:

El criterio de establecer límites temporales, no solo es necesario para no desnaturalizar la figura del estado de excepción, sino que es indispensable para garantizar la vigencia de un sistema democrático. De este modo, el fin que debe perseguir la declaratoria de un estado de excepción, es utilizar las acciones extraordinarias que la Constitución prescribe,

¹⁰⁷ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen”, 11-24-EE/24, 75.

¹⁰⁸ Ecuador, *Constitución*, art. 166.

para contener de forma rápida y eficiente una determinada situación, y, con ello, ganar tiempo para coordinar esfuerzos dentro del régimen ordinario.¹⁰⁹

Es decir, los estados de excepción deben tener un límite temporal determinado, ya que su aplicación es extraordinaria y debe limitarse a un uso rápido para enfrentar una situación crítica. Su uso tiene por objetivo una respuesta rápida a un determinado evento hasta que el mismo pueda ser resuelto mediante un régimen ordinario. En concordancia con el dictamen anteriormente citado, la Corte Constitucional, ha establecido que:

El criterio para establecer límites temporales resulta obligatorio para no desnaturalizar la figura del estado de excepción y es indispensable para garantizar la vigencia de un sistema democrático. De este modo, el fin que debe perseguir la declaratoria de un estado de excepción consiste en utilizar las acciones extraordinarias que la Constitución prescribe para contener de forma rápida y eficiente una determinada crisis (en este caso, una grave conmoción interna y un conflicto armado interno). Durante la emergencia, el Estado deberá establecer acciones coordinadas entre sus instituciones para proporcionar respuestas eficientes y constitucionalmente deseables en búsqueda de soluciones sostenibles en el tiempo, que vuelvan innecesario recurrir a la emisión de este tipo de declaratorias de manera habitual, ordinarizando una facultad que, por definición, es excepcional y extraordinaria.¹¹⁰

La Corte establece que la finalidad de la existencia de un límite temporal de los estados de excepción es evitar que estos se desnaturalicen, ya que estos, por su naturaleza deben ser transitorios, es decir, deben durar un tiempo determinado, mismo que debe ser suficiente para que el estado puede adoptar todas las medidas necesarias, de modo que, la situación que motivó la declaratoria del estado de excepción pueda ser solventada mediante el uso de mecanismos ordinarios, en caso de que haya podido ser resuelta durante su vigencia. En otras palabras, el estado de excepción es una figura transitoria que facilita durante un periodo de tiempo definido la aplicación de facultades extraordinaria, para enfrentar situaciones excepcionales.

Finalmente, con relación a la renovación de los estado de excepción, la Corte ha definido que si bien la Constitución permite que cuando los hecho que motivaron un estado de excepción persiste, el presidente lo puede renovar por 30 días más, eso no significa que todas las renovaciones deban ser necesariamente por los 30 días.¹¹¹ Es más se entiende que el periodo que debe durar la renovación debe estar orientado a enfrentar la situación extraordinaria, por lo cual si el tiempo que se necesita es por ejemplo 15 días,

¹⁰⁹ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen”, 3-20-EE/20, 14.

¹¹⁰ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen”, 1-24-EE/24, 34-5.

¹¹¹ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Dictamen”, 8-21-EE/21, 10 de diciembre de 2021,

la renovación debería durar por un ese periodo y no debe durar más del tiempo estrictamente necesario.

Respecto a la temporalidad, la Corte Constitucional ha realizado el siguiente análisis:

La realidad es que es imposible prever la duración de un conflicto armado. La historia demuestra que los conflictos armados, tanto internacionales como no internacionales, pueden extenderse por varios años y a veces incluso décadas. Ante ello, sería irracional y alejado de la realidad interpretar el artículo 164 de la Constitución en el sentido de que un CANI deba durar, como máximo, noventa días. Por ello, resulta indispensable diferenciar al CANI, per se, del conflicto armado interno como causal de estado de excepción.¹¹²

Por lo cual, se debe entender que, en cuanto a la temporalidad de un estado de excepción por esta causal, al igual que como con todas las demás causales, puede tener una duración máxima de 90 días, por ende, sería constitucionalmente inviable que se pueda mantener la duración de un estado de excepción por los mismos hechos, por un período superior a los 90 días anteriormente mencionados. Siendo que, como acertadamente establece la Corte Constitucional una cosa es la duración que puede tener un CANI y otra completamente diferente la duración que puede tener un estado de excepción por esta causal. En consecuencia, un CANI puede tener una duración indeterminada que puede extenderse por varios años, mientras que el estado de excepción por su naturaleza extraordinaria está limitado temporalmente por la Constitución.

Por ello, es necesario entender que el estado de excepción está diseñado para que el presidente pueda tomar medidas excepcionales y transitorias que le permitan enfrentar el CANI, sin embargo, es complicado que este dure lo que dura un estado de excepción, por lo cual el estado debe ser estratégico y muy cuidadoso en el uso de las facultades extraordinarias, ya que estas son transitorias y bajo ningún motivo pueden volverse en permanentes o en la nueva normalidad. Siendo así que, el estado de excepción debe ser utilizado mientras se logra diseñar o adoptar medidas ordinarias que permitan afrontar el CANI, una vez ya expiré el estado de excepción. En otras palabras, el régimen de excepción sirve como una medida de ultima ratio que permite al presidente aplicar medidas extraordinarias, mientras prepara un plan que le permita enfrentar la situación crítica mediante el uso de mecanismos ordinarios.

El mismo dictamen anteriormente citado, también realiza el siguiente aporte:

¹¹² Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen”, 2-24-EE/24,22-3.

Finalmente, debe tomarse en cuenta que sería contrario a la naturaleza excepcional y temporal de los estados de excepción exigir que el presidente de la República decreta estados de excepción, por periodos superiores al límite establecido en la Constitución, para tomar medidas inherentes al desarrollo de un CANI. Tan es así que la aplicación del derecho internacional humanitario ni siquiera es una de las medidas taxativas contempladas en el artículo 165 de la Constitución como aquellas que el presidente de la República podría adoptar una vez declarado el estado de excepción.¹¹³

En lo anteriormente citado, se deja claro que no se puede pretender que se utilice el estado de excepción durante todo el periodo de tiempo que dura un conflicto armado interno, puesto que, como ya se señaló anteriormente este tipo de situaciones puede tener una duración temporal superior al permitido por el ordenamiento jurídico para la vigencia del estado de excepción.

Es por lo antes mencionado que la propia Corte es clara en explicar que ante un conflicto armado interno es aplicable las normas propias del Derecho Internacional Humanitario y que como ya se explicó en la sección de este trabajo, existen varias medidas que pueden ser adoptadas en el marco de un CANI y que son propias del DIH y que son completamente independientes de las medidas propias del estado de excepción. A pesar de ello como bien se explicó anteriormente todas estas normas propias del DIH también son aplicables para un estado de excepción por la causal de conflicto armado interno ya que estas deben ser observadas y respetados durante todo el tiempo que dure un CANI por lo tanto, en el marco de un régimen de excepción por esta causal, las normas propias de estos regímenes y las normas del DIH terminan complementándose y aplicándose para un mismo supuesto fáctico.

Otra idea que desarrolla la Corte Constitucional respecto a este aspecto es el siguiente:

Por otra parte, aun cuando puede inferirse que, al hablar de permanencia del CANI, pretende que se consideren aquellos hechos invocados en los decretos previos de estado de excepción, aquello no resulta suficiente pues, como ya quedó establecido previamente, la fundamentación de los hechos descritos que configuran la causal son obligatorios en cada declaratoria de estado de excepción y, dadas las limitaciones temporales del mismo, no pueden permanecer en el tiempo más allá de lo que permite la Constitución.¹¹⁴

De tal forma que, es necesario que cada vez que el presidente recurre a esta causal, para decretar un estado de excepción, este haga un análisis y una fundamentación fáctica diferente ante cada declaratoria, obviamente esto no sería aplicable en el caso de una

¹¹³ *Ibíd.*, 23.

¹¹⁴ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen”, 5-24-EE/24, 10.

renovación, pero si lo que desea es una nueva declaratoria, debe aportar con nuevos hechos suficientes, no puede recurrir a la idea de la persistencia, en vista que, como bien lo desarrolla la corte, el estado de excepción por causal de conflicto armado interno no puede durar más allá del límite establecido por la normativa constitucional.

Por consiguiente, es importante el estándar desarrollado por la corte, con relación a que es deber del presidente de la República en cada declaratoria de estado de excepción, aportar con los hechos que están motivando su declaratoria, siendo insuficiente e incluso contrario a la norma constitucional recurrir a los hechos de otra declaratoria.

Respecto a este límite, se considera pertinente citar lo que ha determinado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador:

Es obligación del Estado determinar las razones y motivos que llevan a las autoridades internas a declarar un estado de emergencia y corresponde a éstas ejercer el adecuado y efectivo control de esa situación y que la suspensión declarada se encuentre, conforme a la Convención, “en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación”. Los Estados no gozan de una discrecionalidad ilimitada y corresponderá a los órganos del sistema interamericano, en el marco de sus respectivas competencias, ejercer ese control en forma subsidiaria y complementaria. En este caso, la Corte analiza la conformidad de los actos estatales en el marco de las obligaciones consagradas en el artículo 27 de la Convención, en relación con las otras disposiciones de la Convención objeto de la controversia.¹¹⁵

Es decir, los estados de excepción están limitados temporalmente, al tiempo estrictamente necesario para enfrentar a situación que motivo su declaratoria. De manera que no se puede mantener la vigencia de un estado de excepción si los hechos que lo motivaron ya fueron resueltos. Es interesante como en la sentencia antes citada, la Corte IDH es clara al determinar que el estado no puede aplicar al estado de excepción de manera discrecional y arbitraria, sino que existen límites que deben ser respetados.

Respecto a este punto se puede criticar que si bien es positivo que exista un límite específico y claro a la temporalidad de los estados de excepción; pueden existir casos en los cuales este tiempo quede corto para poder enfrentar la situación excepcional que lo motivo. Sin embargo, dado lo peligroso que puede llegar a ser el estado de excepción para el pleno ejercicio de los derechos, no se considera que se deba ampliar el plazo temporal que puede tener un estado de excepción.

Respecto al límite territorial, la Constitución contempla que un estado de excepción puede ser decretado por el presidente de la República ya sea en todo el territorio

¹¹⁵ Corte IDH, “Sentencia de 04 de julio de 2007 (Fondo, Reparaciones y Costas)”, *Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador*, 04 de julio de 2007, párr. 47, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_166_esp1.pdf

del Ecuador o en parte de este.¹¹⁶ Con relación al límite territorial que debe tener un estado de excepción, la Corte Constitucional dictaminó que:

Para 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.¹¹⁷

Por tanto, un estado de excepción debe estar focalizado en el lugar donde acontecen las circunstancias que motivaron su declaración, no puede decretarse indiscriminadamente en todo el territorio nacional. Esto es un criterio lógico dado que, por la naturaleza de los estados de excepción en los cuales se pueden ver afectados el ejercicio de ciertos derechos, no se puede aplicarlos de manera indiferente para todas las personas en todo el Ecuador, estas afectaciones deben ser aplicadas únicamente en los lugares donde se suscitó la situación de emergencia.

Adicionalmente, la Corte ha realizado la siguiente puntualización con relación a los límites territoriales de los estados de excepción:

En cuanto al límite espacial, la jurisprudencia de este Organismo ha indicado que la 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.¹¹⁸

Es decir, para que la delimitación geográfica de un estado de excepción sea la correcta y la adecuada, es necesario que el presidente identifique claramente cuál es el límite político en el cual se va a aplicar el estado de excepción y sus medidas, es decir debe identificar las provincias o cantones en los cuales va a ser aplicado. De igual manera es necesario que se presente la suficiente evidencia que demuestre que en tales lugares está aconteciendo una situación extraordinaria que amerite la declaratoria de un estado de excepción.

Aplicar este límite es necesario y fundamental, ya que, así se evita que se afecte de manera innecesaria el ejercicio de derechos de personas que se encuentren en una

¹¹⁶ Ecuador, *Constitución*, art. 164.

¹¹⁷ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Dictamen”, 4-20-EE/20, 19 de agosto de 2020, 8.

¹¹⁸ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen”, 1-24-EE/24, 32.

jurisdicción diferente a aquella en la cual está sucediendo la situación excepcional. Como consecuencia, se protege y garantiza el pleno ejercicio de los derechos de las personas que se encuentran en un lugar diferente a aquel en el cual se está aconteciendo la situación extraordinaria que amerita la declaratoria de un estado de excepción.

Respecto a la temporalidad y a la territorialidad, la Corte ha determinado:

Para 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.¹¹⁹

Dicho de otra manera, la temporalidad de un estado de excepción por la causal de conflicto armado interno debe ser el necesario para afrontarlo y la territorialidad debe ser focalizada única y exclusivamente al lugar o lugares en los cuales se está desarrollando esta situación.

Por lo cual, existe una clara limitación en cuanto al tiempo y al lugar en el cual se puede declarar un estado de excepción por esta causal, siendo así que, para la Corte, un estado de excepción no debe decretarse necesariamente por el tiempo máximo permitido ni con un alcance territorial que abarque todo el territorio ecuatoriano.

Este organismo, ha realizado la siguiente puntualización: “Esta Corte recuerda al presidente de la República que la falta de justificación del ámbito territorial y de la temporalidad de la declaratoria de estado de excepción ha sido objeto de llamados de atención al presidente de la República en ocasiones anteriores”¹²⁰. Así pues, es necesario que el presidente justifique de manera motivada por que en su decreto de estado de excepción decide que este tenga una duración y una aplicación territorial definida, por lo cual, como bien se menciona en esta cita y en la 271 de este trabajo tanto el estado de excepción como sus medidas deben estar justificados en cuanto a su aplicación temporal y territorial. Sin embargo, llama la atención como en el dictamen 7-24-EE/24 al cual pertenece la cita 272, como a pesar de reconocer una seria deficiencia respecto a la falta de justificación temporal y territorial de la declaratoria, si se declaró la constitucionalidad del estado de excepción.¹²¹ Esto demuestra flexibilidad por parte de la Corte

¹¹⁹ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen”, 5-24-EE/24, 11.

¹²⁰ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen”, 7-24-EE/24, 41.

¹²¹ Ibid., 60-1.

Constitucional con relación al control de constitucionalidad que ejerció sobre el decreto 318. Esta decisión la adopta por el siguiente motivo:

Esta Corte observa que el decreto no justifica exhaustivamente cómo la temporalidad del estado de excepción guarda algún tipo de correspondencia con el fin que pretende alcanzar. No obstante, esta Corte, a la luz de las afirmaciones realizadas en audiencia reservada y sustentada en los informes secretos, decide ser deferente con el límite temporal establecido en el decreto.¹²²

Como se puede notar, a pesar de que la propia Corte Constitucional reconoce esta sería falencia en el decreto de estado de excepción al tener una justificación insuficiente y deficiente respecto a su alcance temporal y territorial, la corte decide ser complaciente con lo decretado por el presidente de la República y pasar por alto esta deficiencia.

En contraposición, en el dictamen 5-24-EE/24, se llega a la siguiente decisión:

En este sentido, como se evidenció en el dictamen 4-24-EE/24, la falta de justificación del ámbito territorial y temporal ha sido objeto de llamados de atención al presidente de la República, pero esta ha sido deferente con estos límites haciendo inferencias a partir de los hechos presentados y la constatación de la real ocurrencia de los hechos. En este caso, para efectuar aquello, la Corte debería contar con la información suficiente que le permita verificar que la temporalidad y la territorialidad cumplen con el fin perseguido por la declaratoria del estado de excepción y, también, que son necesarios y proporcionales. No obstante, el presidente de la República no ha remitido información suficiente (pruebas, estadísticas, etc.) que permita siquiera el análisis de estos elementos. Por tanto, este Organismo determina que se ha incumplido con el requisito previsto en el artículo 120 numeral 4 de la LOGJCC.¹²³

Estos dos dictámenes demuestran dos cosas preocupantes, primero que no existe una posición clara por parte de la Corte Constitucional respecto a la decisión que va a adoptar ante deficiencias respecto en la justificación del ámbito temporal y territorial de la declaratoria del estado de excepción, puesto que en el dictamen 7-24-EE/24 se reconoce insuficiente la justificación, sin embargo, lo pasa por alto y lo acepta. Mientras en el dictamen 5-24-EE/24 ante una falta de justificación no lo pasa por alto y decide que no se cumple con el parámetro determinado por la LOGJCC, sin embargo, se debe puntualizar que en el dictamen se comete un error, ya que el artículo 120 numeral 4 de la LOGJCC hace referencia a control formal de la declaratoria específicamente con que si el decreto menciona los derechos que son susceptibles de limitación, lo correcto sería que incumple con el artículo 121 numeral 4 de la LOGJCC: “Que la declaratoria se decrete

¹²² Ibid., 41.

¹²³ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen”, 5-24-EE/24, 12.

dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República”¹²⁴.

Se podría decir que la diferencia entre estos dos dictámenes radica que en el primero existe una justificación temporal y territorial insuficiente, mientras que en el segundo es inexistente y que esto radica en las decisiones diferentes por parte de la Corte, aun así se considera que ambos escenarios son preocupantes y que en ambos casos se debería determinar el incumplimiento, en vista que el examen que realiza la corte debe ser sumamente riguroso y estricto, no deberían existir contemplaciones ni actuaciones permisivas justamente por la potencialidad que tienen los estados de excepción de afectar el ejercicio de derechos.

Segundo, que reconozca que ha sido complaciente con el presidente de la República y ha realizado por así decirlo malabares para tratar de suplir el trabajo deficiente y poco prolijo por parte del ejecutivo que es bastante preocupante, ya que el fin mismo del control constitucional que ejerce la Corte Constitucional sobre los decretos del estado de excepción es ser un contrapeso y un mecanismo de control al poder que tiene el presidente de la República. Por el contrario, la Corte no debería tratar de suplir, ni de corregir los errores cometidos por parte del presidente de la República y debería ser mucho más rigurosa y estricta en el control constitucional de los estados de excepción.

2.2. Límites a la facultad de limitar o suspender el ejercicio de derechos

Este es uno de los aspectos más relevantes y que necesitan más control en los estados de excepción. Como ya se explicó en los capítulos anteriores, en los estados de excepción se faculta al presidente a suspender o limitar ciertos derechos. Sin embargo, como se explicará en esta sección, no todos los derechos son susceptibles de ser limitados o suspendidos. En este sentido, el propio ordenamiento jurídico al igual que los instrumentos internacionales imponen límites a los derechos que pueden ser afectados ante la declaratoria de un estado de excepción. Estas limitaciones evitan que se afecte el pleno ejercicio y goce de otros derechos que por ninguna circunstancia puede verse afectados.

En el caso ecuatoriano, la propia Constitución determina que derechos pueden ser limitados o suspendidos por el presidente ante la declaratoria de un estado de excepción,

¹²⁴ Ecuador, *Ley Orgánica de Garantías*, art. 121, num.4.

este listado de derechos ya se encuentra mencionado en la sección 1.2 del primer capítulo del presente trabajo.

Con relación a las suspensión y limitación de derechos, la Corte Constitucional del Ecuador ha determinado:

La suspensión y limitación de derechos y la adopción de medidas excepcionales solo pueden ordenarse mediante decreto ejecutivo [...] Todos los derechos que no fueron suspendidos ni limitados expresamente permanecerán vigentes durante el estado de excepción.¹²⁵

Por lo tanto, en el Ecuador el margen de acción que tiene el presidente para suspender o limitar derechos se ve restringido únicamente a los cinco derechos que están enumerados en el artículo anteriormente citados. De modo que, el ejercicio de todos los demás derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales van a estar intactos y no van a poder ser afectados de ninguna manera ante la declaratoria de un estado de excepción.

No solamente en el ordenamiento jurídico interno, existen normas que imponen límites a la suspensión o limitación de derechos durante la aplicación de un estado de excepción. Instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹²⁶ en su artículo 4 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹²⁷ en el artículo 27 numeral 2 contiene límites expresos en cuanto a los derechos cuyo ejercicio no pueden ser afectados en un estado de excepción. Dichos derechos se ilustran en la siguiente tabla:

Tabla 2

Límites a la afectación del ejercicio de derechos ante un estado de excepción por conflicto armado interno en instrumentos internacionales de derechos humanos

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 4) ¹²⁸	Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 27 numeral 2) ¹²⁹
Derecho a la vida (art 6)	Derecho a la vida (art 4)
Prohibición de torturas, penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes (art 7)	
Prohibición de esclavitud (art 8 numeral 1)	Prohibición de la esclavitud y servidumbre (art 6)
Prohibición de Servidumbre (art 8 numeral 2)	
Encarcelamiento por no cumplir una obligación contractual (art 11)	

¹²⁵ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Dictamen”, 3-20-EE/20, 29 de junio de 2020, 31.

¹²⁶ Ecuador lo ratificó y se adhirió el 06 de marzo de 1969.

¹²⁷ Ecuador lo ratificó y se adhirió el 12 de agosto de 1977.

¹²⁸ ONU Asamblea General, *Pacto Internacional*, art. 4.

¹²⁹ Organización de Estados, *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, art. 27, num.1.

Reconocimiento de su personalidad jurídica (art 16)	Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica (art 3)
Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (art 18)	Libertad de conciencia y de religión (12)
	Derecho a la integridad personal (art 5)
	Protección de la familia (art 17)
	Derecho al nombre (art 18)
	Derechos del niño (art 19)
	Derecho a la nacionalidad (art 20)
	Derechos políticos (art 23)

Fuentes: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Convención Americana sobre Derechos Humanos

Elaboración: Propia

Como se puede notar, tienen en común la prohibición de suspensión de ciertos derechos ante la declaratoria de un estado de excepción. Sin embargo, la CADH abarca con mayor amplitud que el PIDH, la cantidad de derechos que no son susceptibles de afectación a su núcleo esencial ante estados de excepción.

De lo antes señalado, se puede llegar a concluir que existe una clara diferencia entre la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos, ya que, como se puede notar en la primera se establece una lista taxativa de derechos que pueden verse afectados ante la declaratoria de un estado de excepción; mientras que en los segundos lo que establecen es una lista de derechos que no pueden verse afectados, es decir en la CADH y en el PIDCP la posibilidad de afectar el ejercicio de derechos es mucho más amplia y menos restrictiva. Es por ello que se considera que, la regulación constitucional en comparación con los instrumentos de derechos humanos es más protectora y garantista de derechos. Y este un punto positivo a resaltar de la Constitución del Ecuador.

La Comisión de Derechos Humanos de la ONU en la Observación General 29, añade garantías que no pueden ser suspendidas en estados de excepción. De modo que, a los derechos que no pueden ser suspendidos según el artículo 4 del PIDCP se debe aumentar lo que se contempla en el párrafo 13 de esta observación:

- a) Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano. b) Las prohibiciones de la toma de rehenes, los secuestros o la detención no reconocida son disposiciones que no pueden ser objeto de suspensión. c) A juicio del Comité, la protección internacional de los derechos de las personas pertenecientes a minorías comprende elementos que deben respetarse en toda circunstancia d) Como confirma el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, la deportación o el traslado forzoso de población sin motivos autorizados por el derecho e) violación del artículo 20, en propaganda en favor de la

guerra o apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia.¹³⁰

Así, el margen que tienen los estados para suspender derechos o garantías ante una eventual declaratoria de un estado de excepción se ve más limitado. Se considera que estas adiciones a lo que establece el artículo del PIDC son importantes, ya que se salvaguardan y garantizan más derechos. Al igual que se protege a grupos minoritarios cuyos derechos se pueden ver afectados ante excepciones.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha realizado dos opiniones consultivas relacionadas con el artículo 27 numeral 2 de la CADH, en tal sentido la Corte ha hecho la siguiente aclaración:

La suspensión de garantías constituye también una situación excepcional, según la cual resulta lícito para el gobierno aplicar determinadas medidas restrictivas a los derechos y libertades que, en condiciones normales, están prohibidas o sometidas a requisitos más rigurosos. Esto no significa, sin embargo, que la suspensión de garantías comporte la suspensión temporal del Estado de Derecho o que autorice a los gobernantes a apartar su conducta de la legalidad a la que en todo momento deben ceñirse.¹³¹

De esta manera, la Corte deja en claro que la suspensión que se puede aplicar a ciertas garantías o derechos, son medidas de carácter extraordinario que solo se aplican cuando es estrictamente necesario. Además, es importante resaltar el hecho de que la suspensión de derechos no significa que se suspenda el Estado de Derecho. Este prevalece a pesar de la suspensión de derechos.

Otro pronunciamiento que se debe tomar en cuenta es la opinión consultiva OC-9/87, en la que la Corte Interamericana de Derecho Humanos:

Pero, igualmente, debe entenderse que en la implantación del estado de emergencia - cualquiera que sea la dimensión o denominación con que se le considere en el derecho interno- no puede comportar la supresión o la pérdida de efectividad de las garantías judiciales que los Estados Partes están obligados a establecer, según la misma Convención, para la protección de los derechos no susceptibles de suspensión o de los no suspendidos en virtud del estado de emergencia.¹³²

Esta aclaración, añade una garantía que no puede ser suspendida a las que ya se encuentran contempladas en el artículo 27 numeral 2 de la CADH. Teniendo en cuenta lo

¹³⁰ ONU Comité de Derechos Humanos, *Observación general N° 29*, 31 de agosto de 2001, párr.13, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11.

¹³¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *OPINIÓN CONSULTIVA OC-8/87*, 30 de enero de 1987, párr.24.

¹³² Corte Interamericana de Derechos Humanos, *OPINIÓN CONSULTIVA OC-9/87*, 06 de octubre de 1987, párr.25.

anteriormente mencionado, en un estado de excepción tampoco se podrían suspender las garantías judiciales; ya que estas son necesarias para poder garantizar los derechos que no son susceptibles de ser suspendidos según la CADH.

2.3. Control constitucional de los estados de excepción

En este apartado se va a analizar el control de constitucionalidad que obligatoriamente debe realizar la Corte Constitucional a todos los decretos de estado de excepción, incluyendo los que son declarados por la causal de conflicto armado interno. Claramente este es un límite a la discrecionalidad y al abuso de los regímenes de excepción por parte del ejecutivo. El ordenamiento jurídico ecuatoriano impone un control riguroso a estos decretos, teniendo la Corte Constitucional que realizar un control formal de la declaratoria y de las medidas adoptadas, al igual que, un control material tanto de la declaratoria como de las medidas adoptadas.

Sin embargo, es criticable el hecho de que la norma no establezca un plazo para que la Corte pueda emitir su dictamen respecto a la constitucionalidad de un estado de excepción, ya que, se pueden dar resoluciones una vez ya haya vencido el plazo del estado de excepción. Se debe tomar en cuenta que este control es posterior por lo cual el decreto tiene plena vigencia y validez hasta que se dé un pronunciamiento por parte de la Corte, por lo cual un dictamen emitido una vez vencido el estado de excepción no tiene sentido alguno.

Por lo tanto, la responsabilidad de la Corte es evidente ya que, los dictámenes de constitucionalidad deben emitirse cuando el decreto aún está vigente. El no tener un plazo definido le resta eficacia a este control, en vista que la Corte se puede demorar lo que desee en dar un dictamen, incluso emitirlo una vez fenecido el estado de excepción. Por ello, el control constitucional contemplado en la normativa termina perdiendo eficacia y sentido.

El control de constitucionalidad que realiza la Corte Constitucional a todos los decretos de estado de excepción se encuentra contemplado tanto en el artículo 166 que dispone: “Si las circunstancias lo justifican, la Asamblea Nacional podrá revocar el decreto en cualquier tiempo, sin perjuicio del pronunciamiento que sobre su constitucionalidad pueda realizar la Corte Constitucional”¹³³. Por otro lado, en la misma norma, se dispone:

¹³³ Ecuador, *Constitución*, art. 166.

La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: Efectuar de oficio y de modo inmediato el control de constitucionalidad de las declaratorias de los estados de excepción, cuando impliquen la suspensión de derechos constitucionales.¹³⁴

Es importante resaltar que según esta norma el control de la corte se limita únicamente a aquellos decretos en los cuales se suspenda el ejercicio de derechos, no obstante, en un decreto de estado de excepción el presidente puede tomar la decisión de limitar derechos o únicamente adoptar alguna de las facultades extraordinarias contenidas en el artículo 165 de la Constitución. Por lo cual si se analiza únicamente el artículo antes citado, los decretos de estado de excepción en los cuales no se suspenda el ejercicio de derechos, no serían objeto de control por parte de la Corte Constitucional.

Pero este vacío se soluciona con la aplicación de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, cuerpo normativo en el cual se regula el control de constitucionalidad que debe ejercer la Corte Constitucional de todos los decretos de estado de excepción, por esta razón, esta ley Dispone: “Para ejercer el control abstracto de constitucionalidad, la Corte Constitucional será competente para: 3. Ejercer el control de constitucionalidad en los siguientes casos: c) Decretos que declaren o que se dictan con fundamento en los estados de excepción”¹³⁵. Es decir, la Corte no se limita únicamente a realizar el control de constitucionalidad de los decretos de estados de excepción, sino que también lo hace con relación a aquellos que se basan en uno. En concordancia con el artículo antes citado, en la LOGJCC se dispone:

El control constitucional de los estados de excepción tiene por objeto garantizar el disfrute pleno de los derechos constitucionales y salvaguardar el principio de separación y equilibrio de los poderes públicos. La Corte Constitucional efectuará un control formal y material constitucional automático de los decretos que declaren un estado de excepción y de los que se dicten con fundamento en éste. El trámite del control no afecta la vigencia de dichos actos normativos.¹³⁶

Consecuentemente, el control de constitucionalidad que ejerce la Corte Constitucional sobre los decretos de estados de excepción y los que se basan en estos tiene como finalidad garantizar y salvaguardar el pleno ejercicio de los derechos constitucionales de todas las personas al igual que garantizar que se mantenga vigente la separación e independencia de las diferentes funciones del estado. Esta norma es clara al

¹³⁴ *Ibíd.*, art. 436, núm.8.

¹³⁵ Ecuador, *Ley Orgánica de Garantías*, art. 75, núm. 3, lit. c.

¹³⁶ *Ibíd.*, art.119.

determinar que el control que se ejerce es integral ya que, se ejerce un control formal como material tanto de la declaratoria como de las medidas adoptadas. Adicionalmente se aclara que el control es posterior por lo cual independientemente de la decisión que adopte la corte, el decreto va a tener plena vigencia y aplicabilidad hasta que exista un dictamen. El control constitucional de los estados de excepción se divide en control formal y material de la declaratoria del estado de excepción y en control formal y material de las medidas adoptadas en el marco del estado de excepción. Para entender en que consiste cada uno de estos, se elaboró la siguiente tabla:

Tabla 3
Control constitucional de los estados de excepción

Tipo de Control	Procedimiento
Control formal de la declaratoria de estado de excepción	1. Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca ¹³⁷ 2. Justificación de la declaratoria ¹³⁸ 3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria ¹³⁹ 4. Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso ¹⁴⁰ 5. Las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los Tratados Internacionales ¹⁴¹
Control material de la declaratoria de estado de excepción.	1. Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia ¹⁴² . 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 ¹⁴³ 3. Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario ¹⁴⁴ 4. Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República ¹⁴⁵
Control formal de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción	1. Que se ordenen mediante decreto, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico ¹⁴⁶

¹³⁷ Ecuador, *Ley Orgánica de Garantías*, art. 120, núm.1.

¹³⁸ *Ibid.*, núm.2.

¹³⁹ *Ibid.*, núm.3.

¹⁴⁰ *Ibid.*, núm.4.

¹⁴¹ *Ibid.*, núm.5.

¹⁴² *Ibid.*, art. 121, núm.1.

¹⁴³ *Ibid.*, núm.2.

¹⁴⁴ *Ibid.*, núm.3.

¹⁴⁵ *Ibid.*, núm.4.

¹⁴⁶ *Ibid.*, art. 122, núm.1.

	2. Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción. ¹⁴⁷
Control material de las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción.	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. ¹⁴⁸
	2. Que sean proporcionales al hecho que dio lugar a la declaratoria. ¹⁴⁹
	3. Que exista una relación de causalidad directa e inmediata entre los hechos que dieron lugar a la declaratoria y las medidas adoptadas. ¹⁵⁰
	4. Que sean idóneas para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria. ¹⁵¹
	5. Que no exista otra medida que genere un menor impacto en términos de derechos y garantías. ¹⁵²
	6. Que no afecten el núcleo esencial de los derechos constitucionales, y se respeten el conjunto de derechos intangibles. ¹⁵³
	7. Que no se interrumpa ni se altere el normal funcionamiento del Estado. ¹⁵⁴

Fuente: Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional
Elaboración: Propia

Como se puede notar, este tipo de control es muy minucioso y conlleva un análisis extenso del decreto de estado de excepción, la Corte Constitucional, tiene un papel muy importante, ya que es la encargada de determinar si se puede o no aplicar un estado de excepción. La corte realiza un análisis muy completo de los decretos de estado de excepción, para evitar que se apliquen discrecionalmente por parte del presidente. Los estados de excepción al ser un tema tan delicado en el derecho constitucional, necesita un análisis minucioso que afortunadamente en el ordenamiento jurídico ecuatoriano está regulado normativamente.

Se considera que es un aspecto positivo del ordenamiento jurídico ecuatoriano, el que exista un control tan riguroso y minucioso de los estados de excepción, puesto que, dada la naturaleza misma de esta figura, se vuelve fundamental que exista un correcto y adecuado mecanismo de control de los decretos que los declaren para evitar cualquier tipo de arbitrariedad y violación de derechos.

El rol que tiene la Corte Constitucional es fundamental para preservar el estado de derecho y el pleno respeto de los derechos. Este organismo dada su independencia de cualquier otra función del estado se convierte en el perfecto contrapeso del ejecutivo y es

¹⁴⁷ Ibid., núm.2.

¹⁴⁸ Ibid., art. 123, núm.1.

¹⁴⁹ Ibid., núm.2.

¹⁵⁰ Ibid., núm.3.

¹⁵¹ Ibid., núm.4.

¹⁵² Ibid., núm.5.

¹⁵³ Ibid., núm.6.

¹⁵⁴ Ibid., núm.7.

justamente mediante el control detallado en la tabla anterior, que se consigue limitar las facultades extraordinarias que tiene el presidente ante la declaratoria de un estado de excepción.

2.4. Control político de los estados de excepción

Si bien los estados de excepción se caracterizan por la concentración de poder en el ejecutivo, el ordenamiento jurídico ecuatoriano, contempla el control de carácter político que son aplicados por la función legislativa, para evitar la violación de derechos y proteger al orden democrático durante los estados de excepción.

En la Constitución se determina que la Asamblea Nacional está facultada para revocar un decreto de estado de excepción si la situación lo amerita en cualquier momento independiente del dictamen de constitucionalidad que de la Corte de Constitucional.¹⁵⁵ De esta manera, se equilibra el poder del ejecutivo, ya que en caso de no ser necesario un estado de excepción el legislativo puede darlo por terminado al revocar el decreto de estado de excepción.

En la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se dispone: “La declaratoria de constitucionalidad no impide el ejercicio del control político de los estados de excepción, ni la revocatoria de los respectivos decretos por parte de la Asamblea Nacional”¹⁵⁶. En concordancia con la norma antes citada, la Ley Orgánica de la Función Legislativa dispone:

La Asamblea Nacional, si las circunstancias lo justifican, **podrá revocar el decreto ejecutivo que declara el estado de excepción**, en cualquier tiempo y sin perjuicio del pronunciamiento que sobre su constitucionalidad pueda realizar la Corte Constitucional. La mayoría absoluta de los integrantes de la Asamblea Nacional podrá solicitar a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, la revocatoria del decreto ejecutivo que declaró el estado de excepción. Esta autoridad dentro del plazo máximo de tres días recibida la petición, lo remitirá y convocará al Pleno de la Asamblea Nacional, para que, en un solo debate y con el vote favorable de la mayoría absoluta de sus integrantes, niegue o revoque el decreto ejecutivo. En cualquier caso, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional ordenará la publicación de lo resuelto en el registro Oficial.¹⁵⁷ (énfasis me pertenece)

Es decir, se puede dar el escenario en el cual a la Corte dictamine la constitucionalidad de un decreto de estado de excepción, pero a pesar de ello, la Asamblea puede revocar el decreto, como consecuencia este dejaría de estar vigente. En otras

¹⁵⁵ Ecuador, *Constitución*, art. 166.

¹⁵⁶ Ecuador, *Ley Orgánica de Garantías*, art. 125.

¹⁵⁷ Ecuador, *Ley Orgánica de la Función Legislativa*, art. 46.

palabras, el control político y el constitucional de los estados de excepción son independientes, así pues, la Asamblea puede tranquilamente revocar un decreto que haya sido declarado constitucional por la Corte Constitucional.

De la norma antes citada se pueden realizar las siguientes reflexiones: 1) La norma es bastante ambigua al determinar que se puede revocar el decreto de estado de excepción si las circunstancias lo justifican, ya que, en la norma no existe ningún parámetro para determinar cuándo se puede considerar que la situación lo justifica. Claramente en el control de carácter político no va a existir un criterio imparcial ni técnico por parte de los asambleístas, evidentemente la decisión será completamente discrecional y carente de objetividad; es lógico que las decisiones en el seno de la Asamblea sean discrecionales y carentes de objetividad por la naturaleza política de este ente. Es por este motivo que sería entendible la ambigüedad de la norma ya que, si se ponen demasiados parámetros para ejercer el control político, se perdería su esencia. Por eso es que, a diferencia del constitucional, que tiene parámetros claros y objetivos para ejercer el control, el control político es mucho más abierto y amplio al carecer de parámetros para ejercerlo.

2) El ordenamiento jurídico únicamente permite el control político sobre el decreto que declara el estado de excepción, mas no lo permite con relación a los decretos que se fundamente en este. Es decir, el control que puede ejercer la asamblea nacional no es aplicable para los decretos derivados de un decreto que declare un estado de excepción. Esta es una diferencia con control constitucional, el cual está permitido tanto para el decreto que declare el estado de excepción como los decretos derivados de este. Este un gran error en el diseño normativo ecuatoriano, ya que, en un decreto que se fundamente en uno que decreta el estado de excepción, el presidente puede tomar medidas excepcionales como la limitación o suspensión del ejercicio de derechos y este al no ser el declarativo del estado de excepción, no estar sujeto al control político de la asamblea, lo cual puede significar un grave riesgo para la población, ya que la primera función del estado carece de facultad para fiscalizar este tipo de decretos.

El control político de los estados de excepción tiene por objetivo garantizar y mantener el equilibrio entre funciones del estado, algo que es fundamental en los estados democráticos. Mediante este control, la Asamblea puede expulsar del ordenamiento jurídico a aquellos decretos de estado de excepción que puedan ser abusivos y lesivos para el ejercicio de los derechos de la población.

Después de desarrollado este análisis, se puede concluir que no es necesario realizar ningún tipo de reforma constitucional ya sea al estado de excepción o crear nuevos regímenes constitucionales para enfrentar el crimen organizado, ya que se considera que la norma es clara y suficiente, es decir existen los medios y las herramientas suficientes para enfrentar al crimen organizado en el diseño constitucional, tal y como esta diseñado actualmente. El problema que enfrenta actualmente el Ecuador no es la falta de normativo, sino la falta de su aplicación de manera adecuada e idónea.

No se puede seguir creyendo que los problemas de inseguridad se van a solucionar con reformas constitucionales o con la creación de nuevas normas o endurecimiento de penas. Para poder enfrentar este problema es fundamental la creación de políticas públicas que busquen enfrentar a este problema desde su origen, es decir, desde la pobreza, desigualdad y falta de oportunidades.

Son todos estos problemas antes mencionados, los que generan el caldo de cultivo perfecto para que las personas menos favorecidas vean en los grupos de delincuencia organizada la única salida para ver satisfechos sus necesidades más básicas. Por eso si el estado quiere enfrentar a la violencia e inseguridad que está sufriendo actualmente el Ecuador, es necesario que se empiecen a garantizar el pleno acceso de toda la población a educación, salud, alimentación, trabajo, vivienda, etc. Una vez se tenga un estado del bienestar sólido se va a poder enfrentar y combatir adecuadamente al crimen organizado.

Lamentablemente, el camino elegido por el estado para enfrentar a este serio problema se ha orientado en el uso reiterado del estado de excepción y a tomar medidas orientadas a la militarización y exclusivamente a temas de seguridad.

Capítulo tercero

Estándares desarrollados por la Corte Constitucional con relación al estado de excepción por causal de conflicto armado interno

1. Terminología

Para comenzar con este capítulo, se considera necesario hacer un análisis sobre el uso terminológico que ha definido la Corte Constitucional respecto a esta causal es así que:

Es claro que la Constitución, por “conflicto armado interno”, se refiere a lo que este Organismo, la jurisprudencia internacional y la doctrina han llamado “conflicto armado no internacional” (“CANI”). La Corte Interamericana de Derechos Humanos, de hecho, ha empleado los mismos términos que usa la Constitución para referirse a los CANI. Resulta lógico interpretar el artículo 164 de la Constitución de esta forma en la medida en que, como parte de la misma causal, el artículo incluye también a los conflictos armados internacionales. El único tipo de conflicto armado reconocido a nivel mundial, además del internacional, es el CANI —independientemente de los términos que se empleen para referirse a este tipo de conflicto armado—. ¹⁵⁸

Este criterio se encuentra recogido en varios dictámenes de la Corte, en el sentido que cuando en la Constitución de la república del Ecuador se hace referencia al conflicto armado interno como una causal que permite al presidente decretar un estado de excepción, se puede decir que hace alusión a lo que, según la jurisprudencia internacional, la doctrina y las normas de Derecho Internacional Humanitario se refiere a conflicto armado no internacional o CANI. ¹⁵⁹

Consecuentemente, se puede afirmar que la Corte para evitar posibles confusiones, decide ser bastante clara al afirmar que cuando en la Constitución se hace referencia a la causal de conflicto armado interno, en realidad a lo que se refiere es a lo que en el Derecho Internacional Humanitario se conoce como conflicto armado no internacional o CANI. Por lo que se deja plena constancia de que cuando se utiliza esta

¹⁵⁸ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen”, 2-24-EE/24, 13.

¹⁵⁹ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen”, 6-24-EE/24, 13 de junio de 2024, 9. “Dictamen”, 7-24-EE/24, 18. “Dictamen”, Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Dictamen”, 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, 18.

causal para declarar un estado de excepción, se debe observar y aplicar aquellas normas propias del Derecho Internacional Humanitario.

Se considera que este estándar desarrollado por la Corte Constitucional es muy importante, en vista que, como bien lo desarrolla en la cita antes mencionada, la Constitución en ninguna parte de su texto define o permite entender que se debe entender por conflicto armado interno, por eso con este estándar se eliminan vacíos normativos y se enriquece el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

2. La existencia del conflicto armado no internacional para que se puede configurar el estado de excepción por esta causal

La Corte Constitucional en su jurisprudencia ha desarrollado algunos parámetros para poder determinar cuando existe un conflicto armado no internacional y en consecuencia es posible recurrir a esta causal para poder declarar un estado de excepción. En el dictamen 1-24-EE/24 la Corte ha definió lo siguiente:

Entonces, en el supuesto específico de conflicto armado interno, esta magistratura debe verificar, a diferencia de otras causales, únicamente la justificación del presidente al respecto y si esta se enmarcaría en la causal referida, a partir de hechos ciertos y actuales.¹⁶⁰

Como se puede evidenciar, la Corte en este dictamen dice que, a la causal de conflicto armado internacional, se le debe dar un tratamiento diferente a las demás causales, siendo mucho más laxos y permisivos en cuanto a su existencia. No obstante, discrepo con la posición de la alta magistratura, en vista que, en ninguna parte de la Constitución ni de la LOGJCC se determina que el control que debe realizar la Corte Constitucional respecto a la causal de conflicto armado no internacional sea diferenciado al que se debe realizar a las demás causales.

La normativa da un tratamiento igual a todas las causales de estado de excepción, por lo cual todas deben cumplir con todas las exigencias que impone la norma para que se cumpla con el control formal y material tanto de la declaratoria de estado de excepción como de las medidas adoptadas en el marco de este. Por lo cual no se entiende, cual fue el análisis de la Corte para afirmar que el trato que se debe dar a la causal de conflicto armado interno es diferente al de las demás causales.

¹⁶⁰ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen”, 1-24-EE/24,26.

Además, la Corte en el dictamen antes mencionado también realiza el siguiente razonamiento:

De la misma manera, su existencia tampoco depende del control constitucional que realiza la Corte, pues a este Organismo no le corresponde efectuar un análisis exhaustivo para determinar la existencia o inexistencia de un conflicto armado interno, así como sus potenciales alcances y características. Esto excedería de manera evidente las facultades de la Corte Constitucional.¹⁶¹

No obstante, se considera que esta posición es contraria a lo que determina la LOGJCC: “Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural”¹⁶². En otras palabras, la Corte Constitucional dentro del control formal de la declaratoria de estado de excepción, debe determinar si los hechos que narra el presidente en su decreto se acoplan a la causal invocada, la Corte al decir que no le corresponde determinar la existencia de un CANI, se puede decir que, está adoptando una decisión contraria a la noma antes citada, dado que, no se entiende como se cumpliría con este paso del control constitucional, si no se determina la existencia del CANI.

Además, este mismo dictamen determina:

Pero, al implicar una situación que desborda el régimen ordinario y los mecanismos que este contempla, la Constitución y la LOGJCC exigen un control de constitucionalidad, de carácter formal y material, a fin de verificar que su activación realmente sea necesaria y no se ordinarice el estado de excepción. Incluso, cabe resaltar que un conflicto armado interno puede existir con independencia de la declaratoria de estado de excepción que se realice por tal motivo. Es decir, el conflicto armado interno podría existir tanto antes como después de la vigencia del mismo, al no depender de este. En tal sentido, es evidente que esta Magistratura solo debe verificar que se justifique argumentadamente que hechos ciertos y actuales se enmarquen en lo que podría entenderse como un conflicto armado interno, definición que se encuentra en constante evolución, mas no determinar si este existe o no.¹⁶³

Respecto a este argumento, se está de acuerdo con el análisis de que un CANI es completamente independiente del estado de excepción y que no es necesario su declaratoria para la existencia de esta causal, A pesar de ello, es un error el mantener la posición de que la Corte no debe asegurarse de la configuración o existencia del conflicto armado no internacional para poder dar paso al estado de excepción por esta causal, sin embargo, como ya se analizó anteriormente esta posición es contraria a lo que contempla

¹⁶¹ Ibid.

¹⁶² Ecuador, *Ley Orgánica de Garantías*, art. 121, num.2.

¹⁶³ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen”, 1-24-EE/24,27.

la propia normativa constitucional, ya que uno de los parámetros que debe cumplir el decreto de estado de excepción para pasar el control formal de la declaratoria es justamente que los hechos que motivaron la declaratoria, se configuren en alguna de las causales, es decir la corte debe verificar que se configure la causal de CANI y para que esta se configure obviamente se debe determinar su existencia.

A pesar de lo antes mencionado, la Corte Constitucional en los subsiguientes dictámenes que controlan los decretos de estados de excepción por la causal de conflicto armado, se aleja del estándar adoptado en el dictamen 1-24-EE/24 y define que para determinar la existencia de un conflicto armado no internacional, es necesario verificar que se cumplan dos requisitos: organización del grupo armado e intensidad de las hostilidades.¹⁶⁴

Para poder determinar si una situación cumple con estos requisitos y como consecuencia, si se configura la causal de conflicto armado no internacional para la declaratoria de un estado de excepción, la Corte Constitucional ha establecido que se debe demostrar la configuración de ciertos indicios.

Es así los indicios identificados por la Corte Constitucional para definir que se cumple con el requisito de organización del grupo armado son:

[...] la existencia de una estructura de mando; la capacidad de llevar a cabo operaciones militares organizadas; la capacidad logística; la capacidad de relacionarse con la implementación de las obligaciones del derecho internacional humanitario; la capacidad de hablar con una voz unificada; la existencia de una estructura de mando oficial; el establecimiento de cuarteles generales; el uso de uniformes; la distribución de roles y responsabilidades de diferentes entidades; los modos de comunicación utilizados; el entrenamiento militar a los miembros del grupo; la capacidad de entablar negociaciones con terceros; la exigencia de permisos para cruzar puestos de control; la capacidad para operar dentro de zonas designadas; el control de territorio; la capacidad de adquirir, transportar y distribuir armas; la capacidad de reclutar nuevos miembros; el nivel de coordinación de acciones; la existencia de normas internas; la existencia de procesos disciplinarios; entre otros.¹⁶⁵

Los indicios que se ha desarrollado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional para determinar que el grupo armado tiene nivel de organización son: El primero es la existencia de una estructura de mando, la cual consiste en que los grupos armados deben contar con una jerarquía, en la cual existan personas que actúen como líderes o comandantes y que sean estas quienes se encarguen de la toma de decisiones sobre las

¹⁶⁴ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen”, 2-24-EE/24, 18-9. “Dictamen”, 5-24-EE/24,8; “Dictamen”, 6-24-EE/24,10. “Dictamen”, 7-24-EE/24,20. “Dictamen”, 11-24-EE/24,18. Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Dictamen”, 1-25-EE/25, 21 de febrero de 2025,12.

¹⁶⁵ Ibid.,19. “Dictamen”, 7-24-EE/24,20. “Dictamen”, 11-24-EE/24, 19-20.

operaciones que van a llevar a cabo¹⁶⁶. Es decir, es necesario que existan personas responsables de las acciones que va a tomar el grupo armado y que estén a cargo de la planificación y de la coordinación.

Mecanismos disciplinarios, este indicio se refiere a que dentro del grupo armado deben existir códigos que permitan mantener la disciplina entre sus miembros y la aplicación de sanciones o correctivos ante actos de indisciplina¹⁶⁷. De modo que, se puede decir que, mediante este mecanismo, el grupo armado busca mantener un orden y una convivencia armónica y ordenada entre sus miembros.

Capacidad para realizar operaciones militares sostenidas, este indicio se refiere a que los grupos armados deben tener la capacidad de poder planificar, organizar y ejecutar una operación militar determinada con el fin de conseguir un objetivo militar en específico y además estas operaciones no deben ser esporádicas ni puntuales, sino que, deben ser constantes y continuados en el tiempo¹⁶⁸. Es decir, la organización del grupo armado debe ser tal, que este en la capacidad de realizar operaciones de índole militar de manera constante.

Control de territorio, se refiere a la capacidad del grupo armado de imponer sus normas y reglas en una parte del territorio del estado, es decir el Estado perdió el control sobre una parte de su geografía, en otras palabras, este debe tener el poder suficiente para reemplazar al estado en un determinado punto geográfico.¹⁶⁹

Capacidad logística es cuando un grupo armado tienen la capacidad de controlar y crear sus propias fuentes de ingresos y sus propios servicios para poder mantener en el tiempo los enfrentamientos y operaciones con el contrincante. Dentro de este indicio se entiende que están inmersos: la gestión y reparto de bienes esenciales como son las armas, las municiones, los alimentos, etc. También es parte de la logística la capacidad de generar acuerdos y consensos para la obtención de ayuda externa¹⁷⁰. En otras palabras, existe capacidad logística cuando el grupo armado cuenta con todo un aparataje que le permita obtener y gestionar sus recursos, para poder mantener sus operaciones.

Hablar con voz unificada, consiste en que las posiciones del grupo armado es una sola ante la otra parte del conflicto o ante terceros, de modo que este puede transmitir

¹⁶⁶ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen”, 7-24-EE/24,20-1.

¹⁶⁷ *Ibid.*, 21.

¹⁶⁸ *Ibid.*

¹⁶⁹ *Ibid.*

¹⁷⁰ *Ibid.*

mensajes claros y consistentes a sus miembros y a terceros¹⁷¹. También se podría inferir que, a razón de este indicio, la agrupación, tiene un solo canal que es el encargado de transmitir los diferentes mensajes tanto internos como externos.

El indicio de establecimiento de cuarteles consiste en que los grupos armados deben tener y operar instalaciones que sirvan como lugar de operaciones, de descanso o residencia y administración para los miembros. La complejidad o sofisticación de estos cuarteles es variable desde un pequeño campamento, a instalaciones de gran complejidad¹⁷². Se puede decir que se cumple con este indicio de organización cuando las agrupaciones están en la capacidad de crear y operar lugares que sirvan para diferentes objetivos de la organización.

El uso de uniformes consiste en que el grupo organizado utilice algún tipo de distintivo que permita reconocer y determinar que una persona es parte de una determinada agrupación, esta distinción no se limita al uso de una prenda de vestimenta, sino que se refiere a cualquier clase de distintivo¹⁷³. Es decir, si los miembros cuentan con algún tipo de insignia que permita identificarlos y distinguirlos de cualquier otra agrupación.

La capacidad para reclutar nuevos miembros de forma que el grupo armado pueda atraer a nuevos combatientes a través de procesos de selección, entrenamiento e integración en sus filas¹⁷⁴. Se puede entender que por este indicio la agrupación tiene una red que le permite llevar a cabo la atracción de nuevos reclutas.

La capacidad de entablar negociaciones es cuando el grupo armado puede llegar acuerdos, tener acercamientos y diálogos con diferentes entidades.¹⁷⁵ Esta es una característica o indicio fundamental de la organización del grupo armado como requisito de la existencia del CANI; ya que justamente la presencia de este es el cual puede facilitar el llegar a acuerdos que permitan poner fin a las hostilidades, treguas, etc.

Ahora bien, lo indicios para definir si cumple con el requisito de intensidad de las hostilidades, identificados por la Corte son:

[...]el número de incidentes y el nivel, extensión y duración de la violencia; la extensión geográfica de la violencia; las muertes, lesiones y daños causados por la violencia; la movilización de personas y distribución de armas; el tipo de armas utilizadas por las partes; la celebración de acuerdos de alto al fuego y de paz; la participación de terceros

¹⁷¹ *Ibíd.*, 21-2.

¹⁷² *Ibíd.* 22.

¹⁷³ *Ibíd.*

¹⁷⁴ *Ibíd.*

¹⁷⁵ *Ibíd.*

como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas u otros; el enjuiciamiento de delitos aplicables exclusivamente en conflictos armados; el otorgamiento de amnistías; las derogaciones de tratados de derechos humanos; la emisión de decretos de estados de excepción; el uso de fuerzas armadas en lugar de la policía; entre otros.¹⁷⁶

Todos estos indicios identificados por la Corte Constitucional son parámetros orientativos que utiliza este organismo para poder determinar si la situación que se calificar como CANI es o no efectivamente uno de estos, es así como para que se pueda configurar un conflicto armado interno, es necesario identificar si los grupos armados tiene cierto nivel mínimo de organización y si las hostilidades cumplen con un parámetro mínimo de intensidad.

Respecto a todos los indicios antes mencionado, el máximo organismo de interpretación constitucional define que estos no son taxativos y que son una guía que facilita a la Corte definir si existe un CANI o no.¹⁷⁷ Por lo cual, se entiende que no es necesario que se cumplan con todos estos indicios para que se configure un CANI. Respecto a este punto la Corte Constitucional ha desarrollado el siguiente estándar:

Sin embargo, es necesario enfatizar en el hecho de que tales indicios no son taxativos ya que, sin duda, podrían existir otros indicios relevantes que sean útiles para la calificación de un CANI. De igual forma, los indicios no son una especie de checklist ya que no se espera que en un CANI necesariamente concurren todos los indicios previstos. El análisis en cuanto a la calificación, o no, de un CANI debe realizarse caso a caso y la respuesta final responderá a la conclusión de un examen integral de todos los indicios cumplidos y no cumplidos en el caso concreto.¹⁷⁸

Siendo así que los listados mencionados por la Corte en sus diferentes dictámenes no son taxativos, de manera que tranquilamente el presidente de la república en su decreto puede aportar con otros indicios diferentes que permitan justificar tanto la organización del grupo armado como la intensidad de las hostilidades. Es importante señalar que, no es necesario que concurren todos estos indicios para que se pueda calificar un CANI, sino que la Corte debe hacer un análisis caso por caso para definir si en base a los indicios presentados, se cumplen o no estos requisitos. Es decir, la Corte no determina un examen específico para poder calificar o no la existencia de un CANI.

Por el contrario, queda bastante el margen en el cual puede actuar la Corte. Si bien se podría considerar que esta posición es negativa, ya que, no quedan parámetros claros para la calificación del CANI, es lógica esta decisión, en vista que, no se pueden limitar

¹⁷⁶ Ibid.,19-20. "Dictamen", 11-24-EE/24,20. "Dictamen", 1-25-EE/25, 12-13.

¹⁷⁷ Ibid.,18-9. "Dictamen", 7-24-EE/24,22-3. "Dictamen", 11-24-EE/24,19.

¹⁷⁸ Ecuador Corte Constitucional, "Dictamen", 11-24-EE/24,19.

los indicios y obligar a que los conflictos cumplan con todos estos como si fuera un checklist. En su lugar se deja abierto el análisis de la Corte para que se pueda hacer un análisis individualizado, basándose en un análisis exhaustivo de aquellos indicios cumplidos y de los no cumplidos. Esto en vista de que un conflicto armado interno es un fenómeno complejo que puede tener diferentes características y manifestaciones, si la Corte impusiese un checklist, existe la posibilidad de que no se pueda calificar a un CANI únicamente por no cumplir con un indicio. El limitar esta calificación puede conllevar serias afectaciones, en vista que, puede existir una situación que amerite la declaratoria de un estado de excepción, pero por imponer un listado taxativo esto no sea posible y por lo tanto se limita el margen de acción que tiene el ejecutivo para enfrentar una situación extraordinaria.

Además, la Corte realiza la siguiente afirmación:

El estándar que se requiere para justificar la organización de un grupo armado en el contexto de un CANI debe ser alto. En este contexto, al presidente de la República, ya sea por su cuenta o con el apoyo de organismos técnicos de la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas, u otros, debe justificar cada afirmación que incluye en un decreto de estado de excepción con el objetivo de demostrar la configuración de la causal de conflicto armado interno.¹⁷⁹

Siendo así, es necesario que el presidente de la República cuando quiera justificar el cumplimiento del requisito de organización del grupo armado debe aportar con toda la información necesaria que le permita demostrar la configuración de un conflicto armado interno. Es correcta esta rigurosidad por parte de la Corte Constitucional, en vista que, como ya se ha explicado en este trabajo, en el marco de un estado de excepción, es posible la afectación del ejercicio de ciertos derechos, por lo cual, es fundamental que el presidente sea muy minucioso y técnico en la motivación del estado de excepción, para así evitar posibles arbitrariedades o aún peor el cometimiento de violaciones de derechos.

Otro estándar desarrollado, consiste en que el presidente, para poder demostrar la existencia de un conflicto armado no internacional, debe hacer alusión a todas las situaciones que se suscitaron en el alegado CANI, siendo necesario que cada circunstancia sea imputable claramente a un grupo en específico, además el ejecutivo debe diferenciar visiblemente a aquellas circunstancias que son relevantes para la configuración del CANI de aquellas situaciones de violencia aislada y esporádica y otros que son manifiestamente

¹⁷⁹ Ibid.,35-6.

atribuibles a la delincuencia común.¹⁸⁰ Este argumento de la Corte Constitucional aporta una idea fundamental respecto a que situaciones no pueden ser consideradas como CANI, siendo estas: los hechos de violencia esporádico y aislados y las actuaciones de delincuencia común llevada a cabo por un grupo o grupos en específico.

La Corte ha definido que, para poder cumplir con el requisito de organización del grupo armado, la verificación, análisis y la fundamentación, debe hacerse de manera individualizada, en otras palabras, no es posible acumular las características de dos más grupos para definir que se cumple con este requisito. Por otro lado, la verificación de cumplimiento de intensidad de las hostilidades debe ser de manera individual para cada confrontación que se pretende calificar como CANI. Además, no sería posible acumular los actos cometidos por dos o más grupos armados organizados, a menos que estos actúen como coalición, con el objetivo de llevar a cabo operaciones militares concertadas sostenidas en contra del mismo adversario. Finalmente, los hechos que se analizan para cumplir con la intensidad deben estar directamente relacionados con el conflicto.¹⁸¹

3. Decisiones adoptadas por la Corte Constitucional respecto a esta causal

Para el desarrollo de esta sección, se comenzará con la siguiente tabla:

Tabla 4
Decisiones adoptadas por la Corte Constitucional con relación a los decretos ejecutivos de estado de excepción por causal de conflicto armado interno

Decreto	Dictamen	Causal Invocada	Decisión
110/111	1-24-EE/24	Declara estado de excepción por grave conmoción interna. ¹⁸² Establece como causal adicional la de conflicto armado interno. ¹⁸³	Constitucionalidad de las dos causales. ¹⁸⁴
193	2-24-EE/24	Renueva estado de excepción por grave conmoción interna y conflicto armado interno. ¹⁸⁵	Constitucionalidad grave conmoción interna e inconstitucionalidad CANI. ¹⁸⁶
250	5-24-EE/24	Declara estado de excepción por conflicto armado interno. ¹⁸⁷	Inconstitucionalidad del CANI. ¹⁸⁸
275	6-24-EE/24	Declara estado de excepción por conflicto armado interno. ¹⁸⁹	Inconstitucionalidad del CANI. ¹⁹⁰
318	7-24-EE/24	Declara estado de excepción por grave conmoción interna y conflicto armado interno. ¹⁹¹	Constitucionalidad grave conmoción interna e inconstitucionalidad CANI. ¹⁹²
410	11-24-EE/24	Declara estado de excepción por grave conmoción interna y conflicto armado interno. ¹⁹³	Constitucionalidad grave conmoción interna e inconstitucionalidad CANI. ¹⁹⁴
493	1-25-EE/25	Declara estado de excepción por grave conmoción interna y conflicto armado interno. ¹⁹⁵	Constitucionalidad grave conmoción interna e inconstitucionalidad CANI. ¹⁹⁶

Fuente: Decretos ejecutivos 110;111;193;250;275;318;410;493 y Dictámenes 1-24-EE/24; 2-24-EE/24; 5-24-EE/24;6-24-EE/24;7-24-EE/24; 11-24-EE/24; y, 1-25-EE/25

Elaboración: Propia

De esta tabla, se puede hacer el siguiente análisis, se declararon 7 estados de excepción en los cuales la causal invocada era la de conflicto armado interno. En 4 de esos decretos además de la causal de CANI, se invocó la causal de grave conmoción, mientras que en 2 decretos se invocó únicamente la causal de CANI. Únicamente en el dictamen 1-24-EE/24 se declaró la constitucionalidad tanto de CANI, como de grave conmoción interna; mientras que en los dictámenes 2-24-EE/24, 7-24-EE/24, 11-24-EE/24 y 1-25-EE/25 que hacían control de constitucionalidad de decretos en los cuales se invocaban ambas causales, únicamente se declaró la constitucionalidad por la causal de grave conmoción interna más no por CANI. Por otro lado, en el control de constitucionalidad de los decretos que invocaban únicamente la causal de CANI la Corte Constitucional los declaró inconstitucionales.

En otras palabras, solo en una ocasión la Corte Constitucional avaló la constitucionalidad por causal de CANI; mientras que en 6 ocasiones declaró la inconstitucionalidad de esta causal. En todas las ocasiones en las cuales el presidente invocó la causal de grave conmoción interna, este organismo declaró la constitucionalidad únicamente por esta causal. Por lo cual, se puede notar que la Corte Constitucional a pesar

¹⁸⁰ Ibid.,47.

¹⁸¹ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen”, 2-24-EE/24,20. “Dictamen”, 7-24-EE/24,23. “Dictamen”, 11-24-EE/24,19. “Dictamen”, 1-25-EE/25, 13.

¹⁸² Ecuador, *Decreto Ejecutivo 110*, Registro Oficial 473, Primer Suplemento, 9 de enero de 2024, art.1.

¹⁸³ Ecuador, *Decreto Ejecutivo 111*, Registro Oficial 474, Primer Suplemento, 10 de enero de 2024, art.2.

¹⁸⁴ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen”, 1-24-EE/24, 59.

¹⁸⁵ Ecuador, *Decreto Ejecutivo 193*, Registro Oficial 517, Segundo Suplemento, 13 de marzo de 2024, art.1.

¹⁸⁶ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen”, 2-24-EE/24, 29.

¹⁸⁷ Ecuador, *Decreto Ejecutivo 250*, Registro Oficial 554, Segundo Suplemento, 09 de mayo de 2024, art.1.

¹⁸⁸ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen”, 5-24-EE/24,16.

¹⁸⁹ Ecuador, *Decreto Ejecutivo 275*, Registro Oficial 567, Segundo Suplemento, 29 de mayo de 2024, art.1.

¹⁹⁰ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen”, 6-24-EE/24, 15.

¹⁹¹ Ecuador, *Decreto Ejecutivo 318*, Registro Oficial 593, Tercer Suplemento, 04 de julio de 2024, art.1.

¹⁹² Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen”, 7-24-EE/24, 60-1.

¹⁹³ Ecuador, *Decreto Ejecutivo 410*, Registro Oficial 660, Séptimo Suplemento, 08 de octubre de 2024, art.1.

¹⁹⁴ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen”, 11-24-EE/24, 78.

¹⁹⁵ Ecuador, *Decreto Ejecutivo 493*, Registro Oficial 716, Sexto Suplemento, 07 de enero de 2025, art.1.

¹⁹⁶ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen”, 1-25-EE/25,59.

de no aceptar la causal de CANI, si permitía la existencia del estado de excepción por la otra causal invocada que es la de grave conmoción interna.

Ahora bien, en el dictamen 1-24-EE/24, la Corte Constitucional efectuó el siguiente análisis:

En consecuencia, y toda vez que el presidente ha justificado, en abstracto, como hechos ciertos y actuales se enmarcarían en el posible entendimiento de un conflicto armado interno (por ejemplo, en los términos de los párrafos 81 y 82), esta Magistratura considera que la causal invocada es constitucional. Sin perjuicio de ello, reitera que la existencia o inexistencia de un conflicto armado interno, así como sus alcances y características, es una cuestión de hecho y que en el presente dictamen la Corte únicamente se ha limitado a realizar un control de constitucionalidad sobre el estado de excepción.¹⁹⁷

Por lo cual, según este dictamen era suficiente con que el presidente desarrolle en abstracto la justificación de la causal de CANI, sin que exista mayor rigurosidad por parte de la Corte, a pesar de ello, como ya se discutió anteriormente en presente capítulo, la Corte en los siguientes dictámenes cambia la línea jurisprudencial e impone requisitos que se deben cumplir para que se configure la causal de conflicto armado interno.

Sin embargo, es importante señalar que en este dictamen existe un voto concurrente que consigna lo siguiente:

En consecuencia, consideramos que en este caso concreto el presidente de la República, en el decreto de estado de excepción y en los informes confidenciales adjuntos, entregados hasta el momento, no ha brindado información suficiente de la existencia de uno o más CANI que justifique la configuración de la causal de conflicto armado interno; sin perjuicio de lo cual tampoco es posible descartar que los hechos de violencia que se han producido en Ecuador permitan la calificación de un CANI en el que participe uno o más de los 22 grupos identificados en el decreto. En efecto, se puede observar que existen aspectos graves como la actuación de GDO armados que desborda la criminalidad común, que sus actuaciones significan un grave riesgo y peligrosidad para la población civil y que estas han alcanzado un nivel tal que repercuten en la institucionalidad y ha penetrado en los CPL.¹⁹⁸

Por lo cual, se puede notar que en este voto, jueces que lo consignan consideran que no se cumple con los requisitos para que se pueda configurar un conflicto armado interno, dado que, el presidente no aporta con suficiente información que permita determinar que los hechos descritos se circunscriben a un conflicto armado. A pesar de ello, se considera que la existencia de este voto no cambiaría la decisión adoptada la cual fue aceptar la causal de conflicto armado interno. A pesar de ello, este voto es de suma importancia, puesto que, es el pilar para la línea

¹⁹⁷ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen”, 1-24-EE/24,28.

¹⁹⁸Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen”, 1-24-EE/24, Voto Concurrente Jueces Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado y Daniela Salazar Marín, 80.

jurisprudencial que desarrolla la Corte en sus dictámenes subsiguientes como se podrá notar a continuación.

En el dictamen 2-24-EE/24, la Corte determina que no se configura la causal de CANI, ya que presidente al momento de tratar de justificar su existencia, comete un error al no presentar de manera individualizada los indicios que permitan demostrar el cumplimiento del requisito de organización del grupo armado, por el contrario acumula las características para varios grupos armados, por lo cual según el criterio de la Corte, se incumple con este requisito, en vista que se deben presentar los indicios de manera individualizada por cada grupo armado.¹⁹⁹

En el mismo dictamen antes mencionada, se evidencia que el presidente comete el mismo error de acumular todas las características para varias confrontaciones con el objetivo de demostrar que se cumple el requisito de intensidad de las hostilidades. A pesar de ello, la Corte define que, para cumplir con este requisito, el presidente debe aportar con indicios individuales para cada confrontación que se pretende catalogar como CANI.²⁰⁰

En síntesis, en el caso de este dictamen, la Corte determina que no se demuestra la existencia del CANI, en vista que, el presidente no aporta indicios individuales para cada grupo armado y para cada confrontación. Se considera acertada la decisión de la Corte Constitucional, puesto a que debe existir rigurosidad en el control de la constitucionalidad de los decretos de estados de excepción, con el objetivo de evitar arbitrariedades, abusos y violaciones de derechos. Es evidente que se deben individualizar los indicios para cada grupo armado y para cada confrontación, pues la Corte necesita de todos estos insumos para poder verificar que se cumplen con los requisitos de organización del grupo armado e intensidad de las hostilidades; si el presidente no individualiza y pretende acumular los indicios para varios grupos armados y para varias confrontaciones, es imposible para la Corte determinar si se cumple o no con estos requisitos, y que al acumular no es posible atribuir las características a un grupo armado o confrontación determinada.

Por otro lado, en el dictamen 5-24-EE/24 el motivo de la Corte para no calificar la existencia del CANI, es que el presidente omite por completo aportar con información que permita determinar si se cumple con los requisitos de intensidad de las hostilidades y organización del grupo al igual que omite por completo en entregar información respecto

¹⁹⁹ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen”, 2-24-EE/24,27.

²⁰⁰ *Ibíd.*

a los hechos que motivaban la declaratoria²⁰¹, esto a diferencia del dictamen 2-24-EE/24 en el cual el presidente si aportó con indicios, pero de manera acumulativa y sin individualizarlos a cada grupo armado y a cada confrontación. En este caso es aún más entendible la decisión adoptada por la Corte, puesto que si no se aporta ninguna información que justifique la configuración de la causal, es imposible para el órgano de control poder realizar un análisis y por ende calificar o no la causal. Este tipo de actuaciones demuestra una completa falta de prolijidad y de análisis por parte del presidente de la república, dadas las repercusiones que puede tener un estado de excepción para el ejercicio de los derechos, el trabajo del ejecutivo debería ser sobresaliente y bien articulado, es cuestionable que se decreten estados de excepción tan a la ligera sin un mínimo de cuidado y análisis.

Si se hace referencia al dictamen 6-24-EE/24, la Corte Constitucional, considera lo siguiente:

Al respecto, el decreto no realiza un análisis individualizado sobre la organización de cada grupo armado ni señala cuáles serían las partes involucradas en el supuesto CANI, pues el informe de las Fuerzas Armadas –como ya se mencionó– únicamente hace referencia a ciertos grupos delictivos (cómo se crearon y una visión general de sus modus operandi, ver párrafo 17.2 supra), sin brindar características detalladas o sin atribuir los actos delictivos señalados a ningún grupo armado en concreto. Esta información, al ser difusa, impide la caracterización de los grupos delictivos armados como sujetos de un conflicto armado interno o CANI.²⁰²

Por tanto, en este caso, el decreto carece de un análisis por individualizado de los indicios que permiten el cumplimiento del requisito de organización del grupo armado, por lo cual es imposible para la Corte Constitucional determinar si se cumple con este requisito. La decisión adoptada está plenamente justificada, puesto que es obligación del presidente aportar con todos los medios y fundamentos que permitan justificar el cumplimiento de los requisitos que debe cumplir una situación para poder ser definida como un conflicto armado no internacional. Si el presidente no aporta con estos elementos o lo hace de manera incorrecta sin observar los parámetros que ha establecido la propia Corte Constitucional, es completamente entendible y correcto que la Corte determine que no se cumple con la configuración de la cual y por lo tanto no sea posible dar un dictamen de constitucionalidad al decreto.

²⁰¹ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen”, 5-24-EE/24, 9-10.

²⁰² Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen”, 6-24-EE/24, 12.

Continuando con el decreto 7-24-EE/24 en este caso, si bien el presidente aportó indicios que son conducentes para poder definir que se cumple con el requisito de organización, estos demuestran que la de violencia extrema que se está enfrentando no están relacionados con el cometimiento de delitos como el narcotráfico y otros delitos, por lo cual no se cumple con el nivel de organización requerido para la configuración de un CANI.²⁰³ En este dictamen se realiza el siguiente análisis:

Por lo dicho, la Corte Constitucional considera que los indicios aportados por el presidente de la República no demuestran de manera individualizada cómo cada hecho violento constituye el parámetro de intensidad exigido en el marco de un CANI ni a qué “grupos armados organizados” son atribuibles determinados hechos. En su lugar, existe una narración de hechos aislados o afirmaciones estadísticas que sugieren una “escalada en la violencia”. Sin embargo, en atención a la jurisprudencia de este Organismo y al DIH, no es posible acumular los actos cometidos por dos o más “grupos armados organizados”, salvo determinadas excepciones (cuando actúan en coalición y persiguen un fin coordinado), menos aun cuando ninguno de los hechos es atribuible a un grupo específico. De este modo, el análisis sobre la intensidad de las hostilidades no fue demostrado por la falta de especificidad en relación a los grupos criminales y a cada acto de violencia en particular. Más aún si se toma en cuenta que el propio Ejecutivo reconoce que la violencia predominante es la criminalidad común contra civiles y que la afectación a la institucionalidad pública es solamente potencial, y no es cierta y actual.²⁰⁴

Es así que en este caso, no se cumple con el requisito de intensidad de las hostilidades, ya que al igual que en otros casos, el presidente no ha podido demostrar este parámetro de manera individualizada para cada confrontación, sino que por el contrario, sigue cometiendo el mismo error al acumular indicios para varios enfrentamientos, es así que por no ser específico, es imposible individualizar los indicios a una confrontación en particular y determinar qué grupo armado participó en cada una de las hostilidades. Es más, en este caso el mismo ejecutivo pone en duda la existencia del CANI al decir que lo que está suscitándose son actos de delincuencia común en contra de la población civil sin que exista la violencia armada prolongado entre dos o más partes que define lo que es un CANI.

Para continuar con el desarrollo de este trabajo, se debe recurrir a la siguiente tabla:

Tabla 5
Decisiones respecto a la configuración de la causal de conflicto armado interno en el dictamen 11-24-EE/24

Requisitos	Respecto a los Lobos	Respecto a los Choneros
------------	----------------------	-------------------------

²⁰³ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen”, 7-24-EE/24,29.

²⁰⁴ *Ibíd.*, 34.

Organización del grupo armado	Para su análisis, la Corte ha evaluado el cumplimiento, o no, de los indicios de forma integral y tomando en cuenta las particularidades del caso concreto. Para llegar a una conclusión, esta Corte ha valorado, principalmente, que no se ha justificado que el grupo cuente con una estructura de mando clara que le permita: i) sostener operaciones militares; y, ii) relacionarse con la implementación de las obligaciones del derecho internacional humanitario. Asimismo, esta Corte ha tomado especialmente en cuenta que los argumentos del presidente describen el funcionamiento de una compleja estructura preparada para el cometimiento de una serie de delitos, pero no necesariamente para llevar a cabo operaciones militares de forma sostenida. La organización descrita por el presidente es la de un grupo del crimen organizado, pero no una de tipo militar. ²⁰⁵	Para su análisis, la Corte ha evaluado el cumplimiento, o no, de los indicios de forma integral y tomando en cuenta las particularidades del caso concreto. Para llegar a una conclusión, esta Corte ha valorado, principalmente, que no se ha justificado que Los Choneros cuenten con una estructura de mando clara que les permita: i) sostener operaciones militares; y, ii) relacionarse con la implementación de las obligaciones del derecho internacional humanitario. Asimismo, esta Corte ha tomado especialmente en cuenta que los argumentos del presidente describen el funcionamiento de una compleja estructura preparada para el cometimiento de una serie de delitos, pero no necesariamente para llevar a cabo operaciones militares de forma sostenida. La organización descrita por el presidente es la de un grupo del crimen organizado, pero no una de tipo militar. ²⁰⁶
Intensidad de las hostilidades	El presidente, acerca de las hostilidades que habrían tenido lugar con Los Lobos, se limita a citar 10 acontecimientos ocurridos en diversas provincias del país. Sin embargo, se verifica que 4 de ellos se refieren a detenciones de miembros del grupo por parte de la fuerza pública y, de la argumentación presentada, no se verifica que en tales operaciones hayan existido enfrentamientos, heridos o muertos (i.e. víctimas). Es decir, los acontecimientos responden a operaciones comunes de la fuerza pública para, dentro de un régimen ordinario, detener a personas sospechosas del cometimiento de delitos. En este mismo sentido, otros 2 de los acontecimientos tienen que ver con el decomiso de armas, sin que se verifique que en tales operaciones hayan existido enfrentamientos, heridos, muertos, etc. Nuevamente, los acontecimientos responden a operaciones comunes de la fuerza pública para, dentro de un régimen ordinario, decomisar armas cuya tenencia se encuentra prohibida. ²⁰⁷	El presidente, acerca de las hostilidades que habrían tenido lugar con Los Choneros, se limita a citar 11 acontecimientos ocurridos en diversas provincias del país. Sin embargo, se verifica que 9 de ellos se refieren a detenciones de miembros del grupo, decomiso de drogas y/o decomiso de armas por parte de la fuerza pública y, de la argumentación presentada, no se verifica que en tales operaciones hayan existido enfrentamientos, heridos o muertos (i.e. víctimas). Es decir, los acontecimientos responden a operaciones comunes de la fuerza pública para, dentro de un régimen ordinario, detener a personas sospechosas del cometimiento de delitos y decomisar armas cuya tenencia se encuentra prohibida. ²⁰⁸

Fuente: Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen”, *11-24-EE/24*

Elaboración: Propia

En este caso, como se puede evidenciar en la tabla anterior, el presidente por primera vez identifica claramente cuales son los grupos armados que serían parte del conflicto armado no internacional, siendo estos Los Lobos y Los Choneros También, se puede notar que la decisión adoptada por la Corte para determinar si se cumple con los

²⁰⁵ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen”, *11-24-EE/24*,35.

²⁰⁶ Ibid.,45.

²⁰⁷ Ibid., 36-7.

²⁰⁸ Ibid.,46.

requisitos de intensidad de las hostilidades y con la organización del grupo armado son exactamente la misma.

Es así como la Corte concluye que ni Los Lobos ni Los Choneros cumplen con el requisito de organización del grupo armado, en vista que su organización no permite que lleven a cabo operaciones militares de manera sostenida, tampoco les permite aplicar las obligaciones propias del Derecho Internacional Humanitario. Además, la organización que describe el presidente está enfocada al cometimiento de delitos más no a llevar a cabo operaciones militares sostenidos, de modo que su organización es la de un grupo criminal más no una organización de carácter militar. Esta conclusión es adecuada, ya que los indicios para cumplir con este requisito sugieren que la organización del grupo debe ser de carácter militar y su objetivo principal debe ser el poder llevar a cabo operaciones militares concertadas y sostenidas y los grupos identificados por el presidente no cumplen con la organización ya que, su estructura es la de una organización criminal, la cual está orientada al cometimiento de delitos mas no a efectuar operaciones militares. En otras palabras, los indicios aportados no dan cuenta de la existencia de un grupo armado organizado, sino el de un grupo de delincuencia organizada.

Respecto al requisito de intensidad de las hostilidades, tanto para el caso de Los Choneros como de Los Lobos se determina que son escasos los acontecimientos que se pretenden calificar como un CANI, es más la mayoría de estos acontecimientos corresponden a operaciones efectuadas por la fuerza pública en contra de la delincuencia, siendo en su mayoría detenciones de miembros de estas dos organizaciones, sin que se acredite o se pruebe que en estas operaciones haya existido un enfrentamiento armado, muertos o heridos. En otras palabras, los hechos que se quieren hacer pasar como confrontaciones no lo son justamente por la falta de indicios como la existencia de muertos, heridos o de que efectivamente se hayan suscitado enfrentamientos. Como bien lo menciona la Corte, no se cumple con el requisito de intensidad de las hostilidades, ya que los acontecimientos que se quiere calificar como confrontación son escasos y más aún son actuaciones de la fuerza pública en contra de la delincuencia que son propios de un régimen ordinario. Evidentemente la decisión de la Corte es acertada, puesto que, no ha sido posible demostrar que efectivamente hubo enfrentamientos, muertos o heridos en los escasos acontecimientos que han sido aportados y como bien lo señala, las actuaciones para luchar en contra de la delincuencia son propias de un régimen ordinario, mas no de uno de excepción.

Ahora bien, para abordar como decidió la Corte Constitucional respecto a la causal de conflicto armado interno en el dictamen 1-25-EE/25, se elaboró la siguiente tabla:

Tabla 6
Decisiones respecto a la configuración de la causal de conflicto armado interno en el dictamen 1-25-EE/25

Requisitos	Grupo
Organización del grupo armado	Los Lobos
	En conclusión, aunque en el grupo Los Lobos se identifican ciertos elementos de organización, como una capacidad financiera significativa y una estructura funcional orientada a la actividad delictiva, estos no constituyen —por sí mismos— criterios determinantes para su calificación como “grupo armado” en el marco de un CANI. La ausencia de una estructura de mando efectiva, la falta de mecanismos disciplinarios, la inexistencia de operaciones militares planificadas y sostenidas, así como la incapacidad para ejercer un control territorial efectivo, impiden considerar que su organización cumpla con los requisitos exigidos para ser reconocida como parte de un CANI. ²⁰⁹
	Los Choneros
	En síntesis, la información reciente, aunque intenta integrar nuevos elementos, no configura los criterios fijados por esta Corte respecto de la existencia de un CANI. Aun cuando se evidencia una amplia estructura de comando en actividades ilegales, esta responde a finalidades criminales y carece de los elementos indispensables —de organización y control territorial— que la normatividad internacional exige para tipificar un conflicto armado no internacional. ²¹⁰
Intensidad de las hostilidades	Los Lobos y Los Choneros
	Esta Corte Constitucional concluye que los elementos presentados por el presidente de la República, aunque evidencian la gravedad de la situación que vive el país, no acreditan la existencia de hostilidades sostenidas entre el Estado y los grupos Los Lobos o Los Choneros. Las manifestaciones de violencia descritas corresponden a actividades de criminalidad común, organizada e incluso transnacional, pero no a un CANI. ²¹¹

Fuente: Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen”, 1-25-EE/25

Elaboración: Propia

En este caso al igual que en el del dictamen 11-24-EE/24, el presidente de la república identifica claramente cuáles son los grupos contra los cuales se está llevando a cabo el conflicto armado no internacional. La Corte, respecto al cumplimiento del requisito de la organización del grupo armado para la configuración CANI en el caso de Los Lobos, estima que, si bien el presidente aportó con varios indicios, estos no eran los suficientes para poder determinar que este grupo cumple con los parámetros necesarios, para poder ser calificado como un grupo parte del CANI. Por otro lado, respecto a este mismo requisito, pero con relación a Los Choneros, este organismo determina que la

²⁰⁹ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen”, 1-25-EE/25,18.

²¹⁰ *Ibid.*,20.

²¹¹ *Ibid.*, 21-2

información aportada, demuestra que la estructura organizacional de esta agrupación está orientada al cometimiento de delitos acribiendo de una organización clara y de control territorial.

Adicionalmente la Corte Constitucional, respecto a la intensidad de las hostilidades, define que, si bien se ha demostrado que el país vive una situación sumamente grave, no se demuestra que exista un enfrentamiento sostenido entre el estado y estos grupos, de modo que los hechos relatados son actos de violencia propios del crimen en sus diversas facetas. Esta decisión es acertada, en vista que, si no existen enfrentamientos armados prolongados, no existe el CANI, por lo cual, si los hechos invocados demuestran que las situaciones de violencia están enmarcadas en la delincuencia, no sería correcto calificar positivamente la configuración del CANI.

Cómo se puede evidenciar a lo largo de este capítulo, la Corte Constitucional en su jurisprudencia ha desarrollado varios estándares respecto al estado de excepción por causal de conflicto armado interno, principalmente lo relacionado a los requisitos de organización del grupo armado e intensidad de las hostilidades para determinar la existencia de un conflicto armado interno. Respecto a la calificación de si se configuraba o no este causal en los diferentes estados de excepción decretados por el presidente de la república, la Corte Constitucional acertadamente en la mayoría de sus dictámenes, decidió que no se configuraba esta causal, esto en vista de la deficiente justificación y argumentación aportada por el presidente respecto al cumplimiento de los requisitos de organización y grupo armado e intensidad de las hostilidades. En otras palabras, la decisión de la Corte de no dar paso a la causal de conflicto armado interno en casi todos sus dictámenes fue correcta, en vista de las deficiencias que tuvieron los decretos de estados de excepción en los cuales se acudía a esta causal en cuanto a aportar indicios suficientes que permitan a la Corte determinar que se cumplían con los requisitos de organización del grupo armado e intensidad de las hostilidades.

Se considera que la situación que vive actualmente el Ecuador no es un CANI, básicamente por las situaciones que estamos viviendo no cumplen con los requisitos de organización del grupo armado e intensidad de las hostilidades. En el caso ecuatoriano es claro que estamos viviendo una ola de violencia criminal sin precedentes que ha puesto en alerta e incertidumbre a toda la población, causando una seria alarma por los actos de violencia criminal que enfrenta a diario nuestro país.

Para que exista un CANI es fundamental que los grupos armados que se enfrentan tengan la capacidad de llevar a cabo operaciones militares de manera sostenida y

concertada, es decir sus actuaciones tienen que estar orientadas a conseguir objetivos y beneficios de carácter militar y en el caso de los grupos que están causando tanta violencia en el país sus objetivos no están orientados por una lógica militar. Todos estos grupos mediante la violencia lo que buscan es consolidar el cometimiento de varios delitos que les representa unos ingresos monetarios descomunales. En otras palabras, los grupos que se pretende calificar como parte de un CANI tienen una estructura orientada y diseñada para el cometimiento de delitos más no están diseñados ni en la capacidad de mantener operaciones militares sostenidas en el tiempo en contra de otros grupos o en contra de las fuerzas gubernamentales.

Otro aspecto que permite concluir que en el Ecuador no existe un CANI es que la organización de todos estos grupos es propia de un grupo de crimen organizado orientado a la consumación de delitos, más no tiene una estructura jerarquizada de características militares. Es más, estas organizaciones en lugar de tener un control de mando establecido cuentan con células que actúan de manera independiente sin tener ningún tipo de control o mando que se encargue de la toma de decisiones.

No sé puede desconocer que otro indicios para determinar que un grupo armado cumple con el requisito de organización es el control territorial, entendiéndose que ha remplazado el rol que tiene el estado sobre dicho espacio, es decir ejerce un control tal, que se encarga de temas como recaudación de tributos y dotación de servicios básicos. Sin embargo, en la situación actual que vive el Ecuador estos grupos criminales no tienen el control sobre una parte del territorio, por el contrario, lo que tienen estos grupos son disputas por el monopolio para el cometimiento de delitos en un determinado punto geográfico, de manera que, no se puede decir que tienen un control territorial, ya que no han desplazado ni reemplazado al estado en ninguna parte del territorio nacional. Y es más, las autoridades gubernamentales no han tenido ningún problema en ingresar a los lugares tomados por los grupos de delincuencia organizada, de forma que, estos grupos en lugar de enfrentarse con el estado cuando este ingresa a su “territorio” estos grupos huyen y evitan la confrontación. Es así que se vuelve imposible pueda existir un CANI, ya que al evitar los enfrentamientos no existe ningún tipo de conflicto armado.

Otro punto que permite determinar que no existe un CANI en el Ecuador es que los eventos que detalla el ejecutivo en sus decretos no cumplen con el requisito de la intensidad de las hostilidades, ya que en su mayoría estos eventos no son enfrentamientos violentos entre dos o más partes, sino que por el contrario son operaciones ordinarias de lucha contra el crimen como allanamientos, persecuciones u operativos

antidelincuenciales. Es decir, no se puede concluir que existan enfrentamientos armados violentos, prolongados y continuos entre dos partes. En otras palabras, si bien existe violencia desmedida, esta no consiste en enfrentamientos armados, sino en delitos comunes como sicariato.

En síntesis, la posición que se puede adoptar después de realizado un análisis respecto a la información con la que se cuenta gracias a la presente investigación, es que en el Ecuador no existe un CANI, si bien existe violencia desmedida y agobiante, está tiene como origen a la delincuencia y organizaciones criminales, en lugar de originarse por el enfrentamiento armado entre las autoridades gubernamentales y grupos armados organizados con objetivos de naturaleza militar. Además, estos eventos de violencia no cumplen con el requisito de intensidad de las hostilidades, en vista que estos no son enfrentamientos armados entre las partes sino son actos de naturaleza delincuencial como sicarios.

La naturaleza de la violencia en Ecuador es de carácter delictivo y del crimen común, no se siguen objetivos militares ni políticos por el contrario lo grupos que están teniendo en zozobra al Ecuador son de delincuencia organizada que tienen como objetivo el cometimiento de delitos.

4. La grave conmoción interna, como causal alternativa al CANI para enfrentar la grave crisis de seguridad y al crimen organizado

Como bien se señaló en la sección anterior, si bien la Corte Constitucional no calificó la causal de CANI, si dio paso a los estados de excepción por causal de grave conmoción interna, razón por la cual en esta sección se analizará los motivos por los cuales si se dio paso a esta causal. Cabe señalar que se hará referencia a aquellos dictámenes en los que la grave conmoción interna es una alternativa al CANI, es decir decisiones en los cuales se analizan ambas causales. Para comenzar con este análisis es necesario hacer referencia a la definición de grave conmoción interna y es así que la Corte Constitucional en el dictamen 3-19-EE/19, la define como:

En primer lugar, la conmoción interna implica la real ocurrencia de acontecimientos de tal intensidad que atenten gravemente en contra del ejercicio de los 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.²¹²

²¹² Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Dictamen”, 3-19-EE/19, 09 de julio de 2019, 4-5.

Es así que, esta causal se consiste: 1) hechos de real ocurrencia que afectan gravemente el ejercicio de derechos, la normal convivencia de las personas, la seguridad y la estabilidad institucional; y, 2) situaciones que causen gran alarma social.

Para analizar el razonamiento de la corte respecto a esta causal se realizó la siguiente tabla resumen:

Tabla7
Decisiones respecto a la causal de grave conmoción interna

Dictamen	Decisión
1-24-EE/24	En consecuencia, resulta evidente para esta Corte que el aumento de índices de criminalidad y violencia en todo el territorio nacional, que responden, en lo principal, a la actividad de grupos criminales; el dominio de estos grupos en CPL, que llevaron a la retención de servidores y terceros; la fuga de Adolfo M.V. y Fabricio Colón Pico, líderes de dos de los grupos criminales más peligrosos del país; la problemática aludida por el caso Metástasis, respecto al presunto alcance de estos grupos en la institucionalidad ecuatoriana; y, por último, actos de retaliación realizados en vista de los intentos estatales de recuperar la institucionalidad, conllevan a un desbordamiento de la inseguridad a nivel nacional. Así también, comprometen el ejercicio de varios derechos de la ciudadanía, por ejemplo, una vida segura y libre de violencia, la integridad física y psíquica, la vida digna, la libertad de tránsito, el trabajo, la educación, entre otros. Respecto al segundo elemento (ii), este Organismo observa que se ha generado una considerable alarma y conmoción social debido al aumento de violencia y criminalidad. Esta alarma social se ha visto reflejada, por ejemplo, en la preocupación suscitada a nivel regional e internacional por la transformación del Ecuador en un país con altísimos índices de violencia.²¹³
2-24-EE/24	En este escenario, esta Corte verifica que el presidente de la República ha presentado argumentos suficientes para justificar que persisten acontecimientos de tal intensidad que atentan gravemente en contra del ejercicio de los derechos constitucionales, la estabilidad institucional, la seguridad y la convivencia normal de la ciudadanía. En conclusión, se verifica el cumplimiento del primer requisito. Desde entonces, esta Corte verifica, a partir del análisis de los hechos presentados por el presidente de la República y como un hecho público y notorio, que la alarma social persiste y que la ciudadanía se ha mantenido a la expectativa de las acciones que, principalmente, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional han ejecutado a partir de la emisión del decreto de estado de excepción originario. En conclusión, se verifica el cumplimiento del segundo requisito.²¹⁴
7-24-EE/24	En atención a lo descrito, esta Corte concluye que los evidentes índices de violencia y criminalidad en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay constituyen acontecimientos de tal intensidad que es evidente que atentan gravemente en contra del ejercicio de los derechos constitucionales, la seguridad y la convivencia normal de la ciudadanía. Por lo que, esta Corte verifica que se cumple el primer requisito.²¹⁵ En estas 26 comunicaciones se advierte de manera general la existencia de hechos de violencia que han causado alarma en la población y han obligado a las autoridades locales a paralizar actividades económicas, escolares y de prestación de servicios. De este modo, sugieren una escalada “histórica” de la inseguridad en el país, mencionan el número de víctimas por muertes violentas y recuerdan los asesinatos de varias autoridades municipales. Finalmente, solicitan la declaratoria de un estado de excepción y que sus cantones sean objeto de “protección reforzada”.²¹⁶

²¹³ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen”, 1-24-EE/24, 22.

²¹⁴ Ibid., “Dictamen”, 2-24-EE/24, 12.

²¹⁵ Ibid., “Dictamen”, 7-24-EE/24, 15.

²¹⁶ Ibid., 17.

11-24-EE/24	Al analizar la información disponible, específicamente los hechos y estadísticas de septiembre de 2024 y que corresponden con el ámbito territorial de aplicación del estado de excepción, esta Corte concluye que se cumple con el primer requisito. En efecto, se ha demostrado que existen acontecimientos de tal intensidad que atentan gravemente en contra de: i) El ejercicio de los derechos constitucionales. Aquello se verifica con las alarmantes cifras en cuanto a homicidios intencionales, delitos contra la propiedad, entre otros. ii) La estabilidad institucional. Esto se demuestra, por ejemplo, con los múltiples ataques dirigidos directamente a funcionarios de la Policía Nacional y el SNAI. iii) La seguridad. Al respecto, se toma en cuenta la gran cantidad de armas de fuego, municiones y explosivos decomisados; las crecientes capacidades de los grupos delictivos; y, el nivel de violencia en ciertos crímenes (homicidios múltiples, decapitaciones, mutilaciones). iv) La convivencia normal de la ciudadanía. En particular, son relevantes los casos que reflejan el cometimiento de delitos contra la vida de las personas en lugares públicos como canchas, comercios y la vía pública. Además, se han evidenciado consecuencias como el cierre de locales comerciales en varias ciudades del país debido a amenazas de vacunadores y la inseguridad en general.²¹⁷ Debido a la gravedad de los actos violentos que han tenido lugar en el país y su amplia difusión en medios nacionales e internacionales, es previsible que exista una preocupación generalizada en la sociedad. Además, esta Corte toma particularmente en cuenta que múltiples hechos violentos han tenido lugar en espacios públicos, mientras se desarrollaban actividades cotidianas de la población como partidos de fútbol y compras en un supermercado. Por lo expuesto, este Organismo considera que se cumple con el segundo requisito en cuanto se ha generado una considerable alarma social.²¹⁸
1-25-EE/25	Con base en lo expuesto, esta Corte concluye que los altos índices de violencia y criminalidad en diversas provincias y cantones del país constituyen acontecimientos de intensidad que afectan significativamente el ejercicio de derechos constitucionales y la convivencia ciudadana. En consecuencia, se verifica el cumplimiento del primer requisito.²¹⁹ El presidente de la República sostiene que el incremento de la violencia ha alterado el orden público y generado alarma social, señalando noticias que evidencian enfrentamientos en terminales de buses, atentados contra servidores públicos y secuestros de figuras conocidas.²²⁰ A la luz de estos hechos, la Corte advierte que la situación descrita genera en la actualidad alarma social, impidiendo el normal desarrollo de actividades ciudadanas. Por lo tanto, se verifica el cumplimiento del segundo requisito.²²¹

Fuente: Dictámenes 1-24-EE/24; 2-24-EE/24; 7-24-EE/24; 11-24-EE/24; y, 1-25-EE/25
Elaboración: Propia

Como se puede notar; la Corte Constitucional en todos estos dictámenes concluyó que la grave situación de violencia que vive el Ecuador se configura en la causal de grave conmoción interna; ya que estos hechos delincuenciales terminan afectando gravemente el ejercicio de derecho, a la seguridad, a la normal convivencia ciudadana y a la institucionalidad del país. Además, como bien lo señala todos estos hechos de violencia terminan generando una gran alarma en las personas al ser realizados en lugares públicos

²¹⁷ Ibid., “Dictamen”, 11-24-EE/24, 16-7.

²¹⁸ Ibid., 17.

²¹⁹ Ibid., “Dictamen”, 1-25-EE/25, 11.

²²⁰ Ibid.

²²¹ Ibid., 12.

y llegando a los medios de comunicación, de manera que toda la población en su conjunto termina consternada e informada.

Se considera que la situación que vive el Ecuador efectivamente es de grave conmoción interna; ya que, todos estos hechos violentos relacionados con el crimen organizado atentan gravemente en contra del pleno ejercicio de derechos como: a la vida, integridad física, ambiente sano y libre de violencia, libertad de tránsito. Todos estos derechos se ven seriamente afectados y violentados, ya que, a población están constantemente expuesta a ser víctima de hechos de violencia desmedida, como: balaceras, asesinatos, extorsiones, secuestros, etc.

Claramente se atenta en contra de la normal convivencia ciudadana, ya que el temor que causan toda esta violencia genera un clima de temor e incertidumbre, de manera que se genera desconfianza y miedo a relacionarse normalmente entre las personas. Además, se generan cambios en los hábitos de la población, como evitar salir a ciertas horas para evitar ser víctimas de hechos delictivos. La seguridad se ve afectada gravemente; puesto que, las personas ya no pueden circular libre y tranquilamente por el territorio nacional sin estar expuestos a ser víctimas de hechos delictivos y de violencia desmedida.

Finalmente es evidente la gran alarma social que causa toda la violencia que ha vivido el Ecuador, en vista que, es continuo y cotidiano conocer a través de medios de comunicación y redes sociales de hechos de delincuencia con violencia desmedida, lo cual claramente genera conmoción y temor en la población a poder llegar a ser víctimas de los hechos criminales que se anuncian a diario en los medios antes mencionados.

Como se puede notar tanto en esta sección, como en la anterior el presidente ha recurrido al estado de excepción como mecanismo para enfrentar la violencia criminal que vive actualmente el país, sin embargo, cabe preguntarnos si ¿Ha sido el estado de excepción efectivo para enfrentar la grave crisis de seguridad y al crimen organizado?

Para responder a esta pregunta, debemos recurrir a las noticias relacionadas con la violencia en el Ecuador como la siguiente: “Pese a la reducción de muertes violentas que hubo en junio, Ecuador cerró el primer semestre de 2025 con 4.557 asesinatos. La cifra creció en un 22% respecto al primer semestre de 2023, que fue el año más violento de la historia, y es la más alta desde 2011”²²². En otras noticias, se informa que el 2025

²²² Mario Alexis González, “El primer semestre de 2025 se cerró como el más violento de la historia reciente de Ecuador”, *Primicias*, 24 de julio de 2025, párr.1, <https://www.primicias.ec/seguridad/primer-semestre2025-muertes-violentas-historia-ecuador-101329/>

es el año con la peores masacres siendo algunas de estas las siguientes: 22 muertos en Nueva Prosperina²²³; 11 muertos en gallera en Manabí²²⁴; 9 muertos en billar de Playas²²⁵; 7 acribillados en barrio de Pascuales²²⁶ y 17 muertos en El Empalme²²⁷.

Como se puede notar, a pesar de estar vigente un estado de excepción, este no ha sido suficiente para enfrentar a la violencia e inseguridad que actualmente vive el Ecuador, tal como se puede evidenciar de las noticias antes mencionadas. Es decir, la declaratoria de estados de excepción no ha servido para poder disminuir los niveles de violencia que aquejan al país, por lo que se vuelve notorio que el estado debe tomar otras medidas diferentes al estado de excepción para enfrentar esta situación tan grave.

5. Consideraciones de la corte respecto al uso del régimen ordinario enfrentar la crisis de inseguridad y al crimen organizado sin utilizar el estado de excepción

La Corte Constitucional en el Dictamen 11-24-EE/24 realiza la siguiente puntualización:

Por lo expuesto, esta Corte le insiste al presidente de la República, una vez más, que revea su política en cuanto a la emisión de estados de excepción con el fin de combatir la criminalidad en el país. Debe procurar encontrar soluciones empleando todas las herramientas con las que cuenta en el régimen ordinario. Es deber de esta Corte asegurar que se respete la excepcionalidad de esta figura constitucional y que se utilice, principalmente, para precautelar los derechos de la población.²²⁸

En concordancia con lo anterior, en el Dictamen 1-25-EE/25 realiza la siguiente observación:

Para poder estructurar dicho mecanismo es preciso tener presente que la inminente desnaturalización del estado de excepción, por parte de la Presidencia de la República, ha provocado que, por un lado, no se apliquen las herramientas jurídicas ya existentes en el ordenamiento jurídico y, por otro lado, que no se creen otros mecanismos que son necesarios para afrontar el problema dentro del régimen constitucional ordinario.²²⁹

²²³ Redacción Primicias, “Desde Socio Vivienda hasta El Empalme: 2025, el año más violento es también el de las peores masacres en Ecuador”, *Primicias*, 28 de julio de 2025, párr. 10, <https://www.primicias.ec/seguridad/masacres-matanza-ecuador-empalme-socio-vivienda-manabi-muertes-violentas-101680/>

²²⁴ *Ibid.*, párr. 14.

²²⁵ *Ibid.*, párr. 18.

²²⁶ *Ibid.*, párr. 21.

²²⁷ Redacción Primicias, “Masacre en El Empalme: cómo ocurrió el ataque contra civiles y quiénes son las víctimas”, *Primicias*, 28 de julio de 2025, párr. 2, <https://www.primicias.ec/sucesos/masacre-empalme-ataque-civiles-victimas-homicidios-ecuador-101652/>

²²⁸ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen”, 11-24-EE/24, 78.

²²⁹ *Ibid.*, “Dictamen”, 1-25-EE/25, 47.

Es decir, la Corte Constitucional considera necesario que se creen mecanismo ordinarios para enfrentar la violencia desmedida que afronta actualmente el país. En el Ecuador en este 10 de junio de 2025, se publicó la Ley Orgánica de Solidaridad Nacional y su Reglamento el 15 de julio de 2025, normas que contienen varios artículos que buscan regular a los conflictos armados no internacionales. Se entendería que la promulgación de esta normativa guarda relación con las consideraciones de la Corte Constitucional citadas anteriormente. Por lo cual se considera necesario analizar los puntos más relevantes de estas normas relacionadas con la causal de CANI. Para comenzar, la Ley Orgánica de Solidaridad Nacional establece:

Artículo 6.- Del Conflicto Armado Interno.- El conflicto armado interno existe desde el inicio de las hostilidades y, para efectos de aplicación de la presente Ley, requerirá del reconocimiento oficial por parte del Presidente de la República, a través de la emisión del respectivo Decreto Ejecutivo en el cual se evidencie la concurrencia de los criterios establecidos por el artículo 7 de esta Ley.

Las fuerzas del orden, mediante informes de inteligencia estratégica, identificarán a los grupos armados organizados que participan en el conflicto armado interno.

El Presidente de la República en el marco de dicho conflicto, podrá disponer las medidas económicas, financieras y operativas necesarias para fortalecer a las fuerzas del orden, proteger a la población y bienes civiles, y salvaguardar la continuidad de las actividades económicas y productivas en todo el territorio nacional.

El reconocimiento del conflicto armado interno, conforme a lo establecido en esta Ley, constituye un régimen jurídico especial distinto del estado de excepción establecido en el artículo 164 de la Constitución de la República del Ecuador y se sujetará a los principios del Derecho Internacional Humanitario y la presente Ley.²³⁰

Respecto a esta norma, se pueden formular las siguientes críticas: 1) Como bien se ha desarrollado a lo largo de este trabajo, el CANI es una cuestión fáctica que no requiere de ningún tipo de reconocimiento; sin embargo, en este artículo se comete el error de establecer que para poder aplicarse las normas contenidas en esta ley se requiere de un decreto ejecutivo que reconozca la existencia del CANI. Es decir, es errónea la posición de establecer un decreto de reconocimiento, cuando según la Corte Constitucional no es necesario un reconocimiento, en vista que el CANI es una cuestión de hecho.

Cabe señalar que esta misma observación es aplicable para el artículo 7 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Solidaridad, el cual también erróneamente establece que el reconocimiento oficial del conflicto armado interno se da a través de un decreto emitido por el presidente de la república²³¹. Lo cual tal como ya se mencionó en

²³⁰Ecuador, *Ley Orgánica de Solidaridad Nacional*, Registro Oficial 56, Sexto Suplemento, 10 de junio de 2025, art. 6.

²³¹ Ecuador, *Decreto Ejecutivo 54 Reglamento General a la Ley Orgánica de Solidaridad Nacional*, Registro Oficial 81, Quinto Suplemento, 15 de julio de 2025, art.4.

el párrafo anterior es una posición errada ya que, el CANI es una cuestión de hecho que no requiere de ningún tipo de reconocimiento.

2) La norma es poco precisa y otorga un gran poder al presidente de la república, al dar una carta en blanco que le permite tomar las medidas que considere necesarias, por el contrario, esta Ley ya debería contemplar de manera clara y articulada cuales son las medidas que se pueden adoptar en este régimen jurídico especial. Es claramente problemático que se deje la adopción de las medidas a la discrecionalidad y subjetividad de un solo individuo. Se considera que sería necesario que en esta Ley se establezca un margen respecto a cuáles van a ser los alcances y límites que van a tener las medidas que pueden ser adoptadas por el presidente de la república, no se puede dejar un texto tan abierto que le permita adoptar cualquier tipo de medida sin ningún tipo de control o restricción.

3) En un estado de derechos y democrático como es el Ecuador, el sistema de pesos y contrapesos es fundamental para que se pueda existir un debido equilibrio entre las diferentes funciones del estado y un respeto eficaz de los derechos humanos y justamente este es un aspecto preocupante de esta Ley, en vista que, no existe un control constitucional de los decretos que se menciona en el artículo antes citado. Ante este escenario se vuelve necesario una reforma que establezca que estos decretos y las medidas que puede adoptar el presidente dentro de este régimen jurídico especial debe obligatoriamente contar con un dictamen por parte de la Corte Constitucional, tal y como sucede con los decretos de estado de excepción. Es así como, se puede prevenir que, en un futuro en aplicación de esta ley, se cometan arbitrariedades, atropellos y violación de derechos humanos.

La Corte Constitucional dada su independencia de las demás funciones del estado y su carácter apolítico, además de ser el máximo intérprete de la Constitución, es el organismo idóneo para limitar el poder que se le está otorgando al presidente dentro de este régimen jurídico especial. Por lo cual, se vuelve necesario un control riguroso constitucional de cómo se va a aplicar este nuevo régimen jurídico, es irresponsable por parte del legislativo no prever esta situación, si bien en la actualidad podrían no ver en esta situación un problema, ya que tanto el ejecutivo como la mayoría del legislativo son afines; que puede llegar a pasar en el caso de que esta “armonía” se rompa con un ejecutivo de otra tendencia política. Es el deber del legislativo ser coherente y actuar como un verdadero contrapeso del ejecutivo, no se puede dar una carta en blanco como esta

sucediendo con la norma antes citada, para que el ejecutivo pueda tomar las medidas que le plazca.

Un artículo del Reglamento de la Ley Orgánica de Solidaridad Nacional, que se debe analizar es el referente a la definición de conflicto armado interno, el cual establece:

3. Conflicto armado interno o conflicto armado no internacional. - Se entiende por conflicto armado interno o conflicto armado no internacional, al enfrentamiento entre las fuerzas del orden y grupos armados organizados; o, entre varios grupos armados organizados dentro de un mismo Estado, sin importar la finalidad que tengan.²³²

Esta definición no guarda coherencia con la que se ha analizado en el presente trabajo, para comenzar se debe recordar que un CANI se define como: “Existe violencia armada prolongada entre autoridades gubernamentales y grupos armados organizados o entre estos en un territorio” (traducción libre)²³³. Lo antes dicho se puede argumentar de la siguiente manera: 1) en la definición del reglamento se omite un elemento fundamental de la definición que es la violencia prolongada, el que existan enfrentamientos entre fuerzas estatales y grupos armados organizados no significa per se que exista un CANI, ya que, estos enfrentamientos y violencia tal como lo determina la definición del TPI debe ser prolongada y sostenida, no se puede decir que hechos de violencia esporádicos y focalizados es un CANI. Se debe recordar que justamente este tipo de violencia esporádica no es objeto ni está regulada por e DIH.

2) Otro error que se puede notar de la norma antes citada es establecer que no importa la finalidad de la violencia, tal como se ha desarrollado a lo largo de la presente investigación, los grupos que se enfrentan en un CANI deben tener objetivos de carácter militar, es decir la finalidad de los enfrentamientos debe ser para obtener una ventaja militar clara, no se puede desnaturalizar al CANI pretendiendo que un enfrentamiento armado que tenga como finalidad el cometimiento de delitos o que este motivado por el cometimiento de los mismos sea calificado como un CANI. En otras palabras, no se puede definir como CANI a un enfrentamiento que no este motivado por objetivos de carácter militar.

En síntesis, esta definición no es la correcta a la luz de lo que establece el DIH. Esta definición lo que busca es desnaturalizar la esencia misma del CANI al pretender

²³² Ibid., art.3, núm.3.

²³³ Tribunal Penal Internacional Para la Ex-Yugoslavia, “Sentencia de 7 de mayo d 1997”. *Case No. IT-94-1-T, Prosecutor vs DU[KO TADI] a/k/a/ “DULE”*. 7 de mayo de 1997, párr.628. <https://www.icty.org/en/cases/judgement-list#1997> .

que violencia que no es prolongada ni sostenida sea considerada como uno, al igual que establecer que la motivación de la violencia es irrelevante, cuando claramente en un CANI la violencia debe estar motivada por obtener objetivos o hitos de carácter militar.

Esta definición es preocupante, ya que se está abriendo la posibilidad para que se califique como CANI a situaciones que claramente no califican como tal, como a enfrentamientos esporádicos entre grupos de delincuencia organizada con las fuerzas estatales o enfrentamientos motivados por el cometimiento de delitos y no motivados por obtener una ventaja militar determinada.

Un aspecto respecto al cual esta nueva normativa si ha sido respetuosa y coherente con el DIH y con la jurisprudencia de la Corte Constitucional es lo relativo a los requisitos para la existencia de un CANI, tal como se desarrolla en la siguiente tabla:

Tabla8

Requisitos para la existencia de un CANI

Ley Orgánica de Solidaridad Nacional	Reglamento General a Ley Orgánica de Solidaridad Nacional
Artículo 7.- Criterios de reconocimiento del conflicto armado interno.- Para efectos de esta Ley, el conflicto armado interno será reconocido cuando se evidencie la concurrencia de los siguientes criterios, de conformidad con el Derecho Internacional Humanitario: 1. Organización de los grupos armados; e, 2. Intensidad de la violencia.²³⁴	Artículo 5.- De los criterios para el reconocimiento del conflicto armado interno. - Para efectos de la conceptualización de los criterios contenidos en el artículo 7 de la Ley Orgánica de Solidaridad Nacional se considera: 1. Organización de los grupos armados. - Para el reconocimiento de organización de un grupo armado, deberá acreditarse que los actores armados organizados cumplan al menos cuatro de los siguientes criterios: a) Existencia de una estructura de mando; b) Capacidad de llevar a cabo operaciones armadas organizadas; c) Capacidad logística y comunicaciones; d) Establecimiento de cuarteles generales; e) Distribución de roles y responsabilidades; f) Formación o entrenamiento en armas a los miembros del grupo; g) Capacidad de entablar negociaciones con terceros; h) Injerencia territorial; i) Capacidad de adquirir, transportar y distribuir armas; j) Capacidad de reclutar nuevos miembros; k) Nivel de coordinación de acciones; y, l) Los demás parámetros que sean identificados por la entidad rectora del Sistema Nacional de Inteligencia, determinados mediante el documento oficial que corresponda. 2. Intensidad de la violencia. - El nivel de violencia de los actos cometidos por los grupos armados organizados, para que no sean considerados como actos de delincuencia común o actos esporádicos, deberán caracterizarse por: a) Número de incidentes; b) Nivel de intensidad de los incidentes o gravedad de los mismos; c) Extensión en el tiempo o duración de los incidentes; d) Determinación geográfica de los incidentes; e) Tipo de armamento utilizado; y.

²³⁴Ecuador, *Ley Orgánica de Solidaridad*, art. 7.

f) Los demás que, por la caracterización del conflicto, sean identificados por las fuerzas del orden o el bloque de seguridad, determinado mediante el documento oficial que corresponda. ²³⁵
--

Fuente: Ley Orgánica de Solidaridad Nacional y Reglamento General a la Ley Orgánica de Solidaridad Nacional

Elaboración: Propia

A pesar de que es un acierto que las normas antes citadas guarden coherencia y concordancia con lo que establece el DIH y la Corte Constitucional, se puede evidenciar que se comete un error en el reglamento al determinar que, para cumplirse con el requisito de organización del grupo armado, es suficiente que se cumpla con al menos cuatro de los indicios detallados, ya que como bien lo estableció la Corte estos indicios no son taxativos ni son un checklist, y que cada situación debe ser analizada de manera individualizada. Es por esto que, se considera un error el establecer un mínimo de indicios que deben ser evidenciados para cumplir con este requisito. No se puede poner un mínimo ni un máximo, lo correcto como ya se dijo antes es un análisis pormenorizado e individualizado de cada situación.

Otro aspecto que no se puede dejar de analizar es la definición que da la Ley de Solidaridad Nacional a los objetivos militares, para poder determinar si está es acorde al DIH se ha recurrido a la definición dada por la normas de DIH Consuetudinario, para lo cual se desarrolló la siguiente tabla:

Tabla 9
Definición de objetivo militar

Ley Orgánica de Solidaridad Nacional	Norma 8 Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario
Artículo 13.- Bienes que se presumen como objetivos militares.- Para efectos del planeamiento y ejecución de operaciones de las fuerzas del orden, en sujeción a los principios reconocidos por el Derecho Internacional Humanitario y por esta Ley, se presumirán como objetivos militares, y por tanto las fuerzas del orden están autorizadas para aplicar directa y legítimamente la fuerza, los siguientes bienes muebles, inmuebles o zonas: 1. En los que se realicen actividades ilícitas de los grupos armados organizados o vinculados	Por lo que respecta a los bienes, los objetivos militares se limitan a aquellos bienes que por su naturaleza, ubicación, finalidad o utilización contribuyan eficazmente a la acción militar y cuya destrucción total o parcial, captura o neutralización ofrezca, en las circunstancias del caso, una ventaja militar definida.²³⁷

²³⁵ Ecuador, *Decreto Ejecutivo 54 Reglamento General a la Ley Orgánica de Solidaridad*, art.5.

²³⁷ Louise Doswald-Beck y Jean-Marie Henckaerts, *El derecho internacional humanitario consuetudinario Volumen I: Normas* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), 3, norma 34.

a su economía criminal, tales como el narcotráfico, la minería ilegal, el tráfico de armas, la extorsión, el secuestro, el lavado de activos, la trata de personas, entre otros; 2. En los que se facilite o ejecute el tráfico ilícito de cualquier tipo de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización o el funcionamiento de las estructuras vinculadas a las economías criminales; 3. En los que se almacenen armas, municiones o sus componentes, obtenidas de manera ilegal o sin autorización respectiva; y, 4. Los demás que, en el transcurso del conflicto armado interno, sean identificados justificadamente por las fuerzas del orden conforme al procedimiento que se establece en el artículo 10 de la presente Ley. Esta presunción no sustituye el análisis específico requerido en cada operación, y su aplicación estará sujeta a las reglas de enfrentamiento y al respeto irrestricto a los principios humanitarios.²³⁶	
--	--

Fuente: Ley Orgánica de Solidaridad Nacional y Normas 8 del Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario

Elaboración: Propia

Es criticable lo que la nueva legislación considerada como objetivo militar, ya que, como se puede notar no tiene absolutamente nada que ver con la definición dada por el DIH Consuetudinario. Se comete un grave error al determinar que un objetivo militar es aquel lugar en el cual se cometen delitos, en lugar de entender que este es aquel espacio en el cual dada sus características es fundamental para llevar a cabo operaciones militares y cuya destrucción conlleva una ventaja militar definida.

Esta definición tiene una concepción completamente diferente a la DIH, ya que en esta ley se pretende posicionar la idea que un CANI es el enfrentamiento en contra de grupos de delincuencia organizado cuyo objetivo es el cometimiento de delitos, cuando el CANI tiene un enfoque completamente diferente en el cual el enfrentamiento es en contra de grupos armados organizados que tienen objetivos de carácter militar. Y lamentablemente lo antes dicho es algo que se puede evidenciar en la norma antes citada, en vista que, lo que se entiende por objetivo militar en lugar de ser aquel lugar que aporta a las acciones militares, se plantea la equivocada concepción de que un objetivo militar es aquel en el cual se cometen delitos.

²³⁶ Ecuador, *Ley Orgánica de Solidaridad*, art. 13.

La situación antes descrita es un serio problema, puesto que, se quiere aplicar el DIH para hechos que no están regulados por esta rama del derecho. El cometimiento de delitos comunes conlleva un serio problema que evidentemente debe ser afrontado y resuelto por el estado, sin embargo, para este tipo de situaciones esta el derecho penal no el DIH. Se está aplicando una rama de derecho que no esta orientada ni pensada para los delitos comunes para enfrentarlos.

Otro aspecto criticable de esta ley es la creación del indulto presidencial con efecto diferido en el marco de un conflicto armado arado interno, el cual permite al ejecutivo conceder indultos por hechos relacionados con el conflicto en la etapa de investigación previa o en cualquier etapa procesal anterior a la sentencia²³⁸. Antes de continuar con la crítica de esta nueva creación, es necesario comprender como funciona un indulto presidencial, para lo cual se debe recurrir al Código Orgánico Integral Penal (COIP), e cual establece:

Art. 74.- Indulto presidencial.- La o el Presidente de la República podrá conceder indulto, conmutación o rebaja de las penas impuestas en sentencia ejecutoriada. Se concederá a la persona sentenciada que se encuentra privada de libertad y que observe buena conducta posterior al delito.

La solicitud se dirigirá a la o al Presidente de la República o a la autoridad que designe para el efecto, quien evaluará si la solicitud es o no procedente.

Si la solicitud es negada, se podrá presentar nuevamente si ha transcurrido por lo menos un año más de cumplimiento de la pena y si se ha observado conducta ejemplar.²³⁹

Como se puede evidenciar el indulto consiste en perdonar el cumplimiento de la pena, por lo cual, es necesario que ya exista una sentencia ejecutoriada para que se pueda concederlo, además de ser necesario que la persona este privada de su libertad. La nueva norma creada por la Ley de Solidaridad Nacional claramente desnaturaliza al indulto, ya que, se vuelve un absurdo que se pueda conceder un indulto a una persona que no haya sido condenada y cuya presunción de inocencia, se mantiene intacta.

Se considera que esta norma también es problemática, en vista que afectaría gravemente a los derechos humanos de las víctimas al dejar en la impunidad el cometimiento de delitos tan graves como las ejecuciones extrajudiciales. En otras

²³⁸ Ibid., art.14

²³⁹Ecuador, *Código Orgánico Integral Penal*, Registro Oficial 180, Suplemento, 10 de febrero de 2014, art. 74.

palabras, este indulto es cuestionable por causar impunidad en el marco de un conflicto armado interno.

Sin embargo, no se puede desconocer que existen limitaciones a este indulto diferido para aquellas personas que hayan cometido delitos en contra de la eficiencia de la administración pública, genocidio, tortura, desaparición forzosa, secuestro u homicidio motivado por razones políticas²⁴⁰. Si bien es positivo que se considere al cometimiento de estos delitos como susceptibles para el otorgamiento del indulto presidencial con efecto diferido, se considera que este listado es demasiado limitado y hacen falta delitos como las ejecuciones extrajudiciales.

Otro aspecto cuestionable de esta ley es el populismo penal que se puede apreciar con las numerosas reformas al COIP que contiene la misma, una de ellas es la creación de un nuevo delito como el que se cita a continuación:

“4. A continuación del artículo 139, agréguese: “Sección Quinta De los delitos cometidos en el marco de un conflicto armado interno. Art. 139.1.- Pertenencia a Grupo Armado Organizado del Conflicto Armado Interno.- Durante la existencia de un conflicto armado interno, las personas que pertenezcan permanente o circunstancial, directa o indirectamente, a un grupo armado organizado identificado previamente por el Estado en los términos establecidos en la Ley de Solidaridad Nacional, serán sancionados con pena privativa de libertad de veintidós a veintiséis años.

Aquellas personas que ejerzan un rol de dirección, organización, planificación, financiamiento o cualquier forma que permita atribuir un grado de dominio sobre el Grupo Armado Organizado será sancionado con pena privativa de libertad de veintiséis a treinta años.

Las personas que, sin formar parte del grupo armado organizado pero que colaboren permanente o esporádicamente con su operación, incluso con actos fungibles y secundarios, serán sancionados con pena privativa de libertad de veinte a veinte y seis años.”²⁴¹

Se considera que este nuevo tipo penal es ambiguo y ocasiona inseguridad jurídica, en vista que, su redacción, no genera ningún tipo de certezas ni parámetros claros que permitan determinar de manera inequívoca cual es exactamente la conducta que es penalmente relevante. Como está planteada, permitiría que se la aplique de manera discrecionalidad.

La creación de nuevos delitos o endurecimiento de penal no van a solucionar los serios problemas de violencia e inseguridad que vive actualmente el Ecuador, esto se debe a que como ya se mencionó en el capítulo anterior, el problema no es a falta de leyes, sino

²⁴⁰Ecuador, *Ley Orgánica de Solidaridad*, art. 14.

²⁴¹ *Ibíd.*, disposición reformativa segunda, núm. 4.

su deficiente aplicación y la falta de política pública orientada a enfrentar y solucionar el origen de este mal que es la falta de oportunidades que enfrenta la población más vulnerable.

Es por lo antes mencionado que también es cuestionable que la Ley Orgánica de Solidaridad Nacional únicamente contemple beneficios tributarios para las donaciones que se realicen a favor de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas²⁴². Es importante señalar que es positivo que se determinen beneficios tributarios para las donaciones a favor de las fuerzas del orden, sin embargo, lo que se considera cuestionables es que no se contemple este beneficio para las donaciones que se puedan realizar a otras entidades del estado para fines relacionados con la salud o con la educación.

En otras palabras, sería positivo que se reforme esta norma y que se otorguen beneficios tributarios a las donaciones que se puedan realizar a cualquier entidad del estado y que beneficien directamente a la lucha en contra de la violencia. Pero entendiendo que este problema no se va a solucionar únicamente tomando medidas relacionadas con el ámbito de la seguridad, sino que por el contrario se necesita un enfoque multidisciplinario e integral que este orientado a salvaguardar y garantizar el pleno ejercicio de derechos humanos como a la educación, salud y alimentación.

Es igual o incluso más importante dotar y garantizar a los sectores más vulnerables de servicios de salud y de educación de calidad para enfrentar a la situación que vive actualmente el Ecuador que dotar a las fuerzas del orden. Se debe entender que esta situación no se vence únicamente con más armamento y violencia, sino con un enfoque integral que le quite al atractivo a estos grupos de delincuencia organizada como única manera de salir adelante y de satisfacer las necesidades básicas de la población.

Otro aspecto que es preocupante para el ejercicio de derechos y que puede significar una clara afectación al ejercicio de los mismos es el allanamiento que se permite realizar en el marco de un CANI y que fue introducido por la Ley Orgánica de Solidaridad Nacional entre sus disposiciones reformativas al COIP de la siguiente manera:

“15. Agréguese a continuación del numeral 5 del artículo 482, el siguiente: “6. Los allanamientos por conflicto armado interno, estarán sujetos a control posterior del juez especializado para el juzgamiento de los delitos relacionados con corrupción, crimen organizado y delitos conexos al conflicto armado interno, para lo cual, la institución a cargo del allanamiento deberá remitir el informe respectivo en el término máximo de 24 horas de realizado el mismo. El juez especializado verificará la legalidad de la actuación.”²⁴³

²⁴² Ibid., art. 4

²⁴³ Ibid., disposición reformativa segunda, núm. 15.

El problema de esta norma radica en que se permite realizar allanamientos sin contar con la autorización previa del juez competente, lo cual significa que se pueden llevar a cabo serias violaciones y afectaciones al derecho a la inviolabilidad de domicilio. No se puede permitir que el control sea posterior, ya que la afectación y violación del derecho ya estaría consumado, no existiría la manera de proteger este derecho. No sirve de absolutamente nada que en 24 horas posteriores al allanamiento se envíe el informe al juez.

Esta norma es preocupante por las graves e irreversibles repercusiones que puede tener sobre el pleno ejercicio y goce del derecho a la inviolabilidad de domicilio. El que no exista un control previo y una orden por parte del juez competente abre la puerta para que se de un uso discrecional, abusivo y sin objetividad de esta figura. La norma tal y como esta planteada no contempla cual es la consecuencia jurídica en caso de que el juez verifique que el allanamiento fue ilegal y como se va a reparar la violación de la cual ya fue víctima la persona allanada.

La última norma que se considera preocupante de la Ley Orgánica de Solidaridad Nacional es la siguiente disposición reformativa del COIP:

“18. A continuación del artículo 542, agréguese el siguiente artículo: “Art. 542.1.- Cuando la persona procesada sea miembro activo de la Policía Nacional o Fuerzas Armadas, y el hecho investigado tenga relación con una circunstancia suscitada en el cumplimiento de su deber legal, en el marco del conflicto armado interno, en ningún caso se aplicará prisión preventiva, ni arresto domiciliario ni uso de dispositivo electrónico. En su lugar, el servidor policial o militar continuará realizando sus respectivas funciones en el lugar de trabajo asignado, siendo su jefe inmediato el responsable de reportar quincenalmente que el servidor se encuentra en territorio nacional.”²⁴⁴

Esta norma es preocupante y criticable porque, atenta en contra del derecho a la igualdad y no discriminación, no se puede plantear este beneficio únicamente para las fuerzas del orden dejando fuera de este a toda la demás población. Es decir, se está creando un régimen que únicamente beneficia a un grupo en particular, discriminando y excluyendo de este beneficio a toda las demás personas. Si las fuerzas del orden cometen una infracción en el cumplimiento de sus deberes en el marco de un CANI deben ser tratados igual que cualquier otro procesado, sus acciones deben tener consecuencias y este tipo de disposiciones por el contrario lo que generan es impunidad y dejan el camino

²⁴⁴ *Ibíd.*, disposición reformativa segunda, núm. 18.

abierto para que se cometan serias violaciones a los derechos, ya que, con esta norma las acciones cometidas por miembros de la fuerza del orden no tendrían consecuencias permitiendo el abuso y discrecionalidades.

Es un grave error que no se aplique a este grupo ningún tipo de medida cautelar en el marco de un proceso penal, es aun más peligroso que se permita un miembro de las fuerzas del orden continuar con sus labores como si nada hubiese pasado y es aún más cuestionable que en materia penal que es de carácter personalísimo se imponga la responsabilidad de reportar que el funcionario se encuentre en territorio nacional se delegue a su inmediato superior quien no tendría porque tener ningún tipo de responsabilidad de cara a las autoridades por el cometimiento de posibles delitos de otro individuo.

Esta norma genera impunidad, en vista que, se está creando un régimen en el cual a un miembro de las fuerzas del orden no se le impone ningún tipo de medida cautelar que asegure su comparecencia en el proceso penal, por el contrario, se está facilitando que la persona procesada pueda evadir a la justicia al no aplicarle ningún tipo de medida cautelar. Es importante resaltar que bajo ninguna circunstancia se está apelando o sugiriendo la aplicación de la prisión preventiva, sino que, por el contrario, es preocupante que, ante la situación descrita en la norma cuestionada, no se permita la aplicación de ninguna de las medidas cautelares contempladas en la norma penal.

Lo correcto es que se aplique de manera adecuada la normativa penal y que se apliquen las medidas cautelares que sean necesaria, proporcionales e idóneas para asegurar la comparecencia del investigado al juicio. Claramente quien debe determinar cual es la medida adecuada debe ser el juez competente quien analizando cada caso determine qué medidas se deben aplicar.

Otras leyes que fue recientemente aprobada y que contiene normas que buscan enfrentar al crimen y a la violencia que está enfrentando actualmente el país es la Ley Orgánica de Integridad Pública y Ley Orgánica de Inteligencia, sin embargo, respecto a estos cuerpos normativo únicamente se va a hacer referencia a aquellas disposiciones que se considera son problemáticas por afectar el pleno ejercicio de derechos y al estado de derecho y que están relacionadas con el tema seguridad y los CANI.

Respecto a la primera, se considera preocupante la siguiente disposición que reforma el Código de la Niñez y Adolescencia (CONA) respecto a las medidas socioeducativas para delitos sancionados en el COIP, para lo cual se realizó la siguiente tabla para comparar la norma actual y como estaba contemplada antes:

Tabla 10
Reforma al art. 385 del CONA

Antes	Ahora
Art. 385.-Aplicación de las medidas socioeducativas en delitos sancionados en el Código Orgánico Integral Penal.-Las medidas socioeducativas aplicables a los delitos sancionados en el Código Orgánico Integral Penal son:1. Para los casos de delitos sancionados con pena privativa de libertad de más de <u>un mes hasta cinco años</u>, se aplicará la medida de amonestación y una o más de las siguientes medidas: a) Imposición de reglas de conducta de uno a seis meses. b) Orientación y apoyo psico socio familiar de tres a seis meses. c) Servicios a la comunidad de uno a seis meses. d) Libertad asistida de tres meses a un año. e) Internamiento domiciliario de tres meses a un año. f) Internamiento de fin de semana de uno a seis meses. g) Internamiento con régimen semiabierto de tres meses a un año. 2. Para los casos de delitos sancionados con pena privativa de libertad superior a cinco años y hasta diez años, se aplicará la medida de amonestación y una de las siguientes medidas: a) Internamiento domiciliario de seis meses a un año. b) Internamiento de fin de semana de seis meses a un año. c) Internamiento con régimen semiabierto de seis meses a dos años. d) Internamiento institucional de uno a cuatro años. 3. Para los casos de delitos sancionados con pena privativa de libertad superior a diez años, <u>se aplicará la medida de amonestación e internamiento institucional de cuatro a ocho años.</u> Adicionalmente y seis meses antes de concluir esta medida socioeducativa se realizará una evaluación integral que determinará la necesidad de seguimiento y control de hasta dos años posteriores al cumplimiento de la medida. Para los casos de delitos contra la integridad sexual y reproductiva, el juzgador especializado en adolescentes infractores impondrá además la obligación de que el adolescente asista a programas de educación sexual, dentro del tratamiento de las medidas socioeducativas.²⁴⁵ (énfasis me pertenece)	7. Sustitúyase el artículo 385 por el siguiente: Art. 385 .- Aplicación de las medidas socioeducativas en delitos sancionados en el Código Orgánico Integral Penal.- Las medidas socioeducativas aplicables a los delitos sancionados en el Código Orgánico Integral Penal son: 1. Para los casos de delitos sancionados con pena privativa de libertad de más de <u>un mes hasta tres años</u>, se aplicará la medida de amonestación y una o más de las siguientes medidas: a) Imposición de reglas de conducta de uno a seis meses. b) Orientación y apoyo psico socio familiar de tres a seis meses. c) Servicios a la comunidad de uno a seis meses. d) Libertad asistida de tres meses a un año. e) Internamiento domiciliario de tres meses a un año. f) Internamiento de fin de semana de uno a seis meses. g) Internamiento con régimen semiabierto de seis meses a dos años. 2. Para los casos de delitos sancionados con pena privativa de libertad superior a <u>tres años y hasta cinco años</u>, <u>se aplicará la medida de internamiento institucional de uno a dos años.</u> 3. Para los casos de delitos sancionados con pena privativa de libertad superior a cinco años y hasta diez años, <u>se aplicará la medida de internamiento institucional de tres a cinco años. En estos casos no se aplicarán otras medidas socioeducativas privativas de libertad distintas al internamiento institucional, y no podrá cambiarse su régimen de ejecución al semi abierto o abierto.</u> 4. Para los casos de delitos sancionados con pena privativa de libertad superior a diez años, se aplicará la medida de internamiento institucional de diez a doce años. <u>En estos casos no se aplicarán otras medidas socioeducativas privativas de libertad distintas al internamiento institucional, y no podrá cambiarse su régimen de ejecución al semi abierto o abierto.</u> 5. Para los casos de delitos sancionados por el tipo penal establecido en el artículo 139.1 y sus delitos conexos, <u>se aplicará la medida de internamiento institucional de doce a quince años. En estos casos no se aplicarán otras medidas socioeducativas privativas de libertad distintas al internamiento institucional, y no podrá cambiarse su régimen de ejecución al semi abierto o abierto.</u> Adicionalmente y seis meses antes de concluir esta medida socioeducativa se realizará una evaluación integral que determinará la necesidad de seguimiento y control de hasta dos años posteriores al cumplimiento de la medida. Para los casos de delitos contra la integridad sexual y reproductiva, el juzgador especializado en adolescentes infractores impondrá además la obligación de que el adolescente asista a programas de educación sexual, dentro del

²⁴⁵ Ecuador, *Código de la Niñez y Adolescencia*, Registro Oficial 737, 03 de enero de 2003, art. 385.

tratamiento de las medidas socioeducativas. ²⁴⁶ (énfasis me pertenece)

Fuente: Código de la Niñez y Adolescencia y Ley Orgánica de Integridad Pública
Elaboración: Propia

Como se puede notar, mediante esta reforma, se endurecen las penas para los adolescente infractores, lo cual no necesariamente es la respuesta para poder enfrentar y disminuir los altos niveles de violencia e inseguridad que vive el país. Por el contrario, otra vez se acude al populismo penal creyendo que el endurecimiento de penar previene el cometimiento de delitos, lo cual en realidad no sirve de absolutamente nada, ya que el problema no es la falta de tipos penales o la duración de las penas, sino la deficiente aplicación o falta de aplicación de la norma. Es fundamental que el estado recuerde que los niño/as y adolescentes son un grupo de atención prioritaria según el art. 35 de la Constitución. Por lo cual la solución que debe dar el estado en lugar de endurecer las penas a este grupo debería enfocarse en crear mecanismos para prevenir el reclutamiento de los NNA en los grupos de delincuencia organizado, algo que si se puede evidenciar en el artículo 18 de la Ley Orgánica de Solidaridad Nacional y que se reconoce como algo positivo. Sin embargo, el papel aguanta todo, por lo cual las acciones del estado no se pueden limitar únicamente a la creación de nuevas leyes, sino que se vuelve necesario una política pública sólida que proteja a este grupo y que evite que sean recluidos por grupos de delincuencia organizada.

En otras palabras, en lugar de aumentar las penas en contra de los adolescentes infractores, se debe garantizar que este grupo tenga acceso a salud, educación, alimentación y a un ambiente libre de violencia. El estado no les puede seguir fallando a los NNA y debe orientar sus esfuerzos para evitar su reclutamiento creando condiciones óptimas que les permita desarrollarse y salir adelante.

Otra reforma que incluye esta ley es la siguiente al Código Orgánico de la Función Judicial:

“3. A continuación del artículo 269, agréguese el siguiente artículo:

Art. 269.1.- Declaratoria de emergencia.- En caso de que, previo análisis del Presidente del Consejo de la Judicatura, la Función Judicial requiera de acciones inmediatas y urgentes para abordar problemas del servicio público de administración de justicia, y realizar mejoras esenciales para garantizar la tutela judicial efectiva de la ciudadanía, se resolverá la declaratoria de emergencia en la Función Judicial.

Previo a la declaratoria, el Presidente del Consejo de la Judicatura someterá a aprobación del Pleno del Consejo los informes técnicos que establezcan la necesidad de declarar en

²⁴⁶ Ecuador, *Ley Orgánica de Integridad Pública*, Registro Oficial 68, Tercer Suplemento, 26 de junio de 2025, disposición reformativa tercera, núm. 7.

emergencia la Función Judicial. Una vez que se cuente con la aprobación de la mayoría simple, el Director General del Consejo de la Judicatura emitirá la resolución de declaratoria de emergencia en la Función Judicial.

Esta declaratoria permitirá de forma temporal y excepcional, realizar las siguientes acciones:

- a. Establecer un régimen especial y expedito de ingreso a la carrera judicial, donde no se generará estabilidad a los servidores judiciales.
- b. Reasignar y requerir recursos presupuestarios para atender la emergencia.
- c. Realizar evaluaciones anticipadas a jueces y fiscales.
- d. Realizar las contrataciones por emergencia que se requieran.

La resolución de declaratoria de emergencia deberá estar motivada, y determinar un plazo de duración. El plazo podrá prorrogarse por decisión del Pleno del Consejo de la Judicatura.”²⁴⁷

Esta reforma es gravísima, ya que, se está atentando en contra de la independencia de la función judicial. Se debe recordar que la función judicial debe tener una independencia plena sin ningún tipo de interferencia ya sea externa (por otras funciones del estado) o interna (propios órganos de la función judicial). Este escenario se trata de una clara interferencia por parte del órgano administrativo en contra de los órganos jurisdiccionales de la función judicial.

Es fundamental garantizar la plena independencia de los jueces, que su trabajo y estabilidad no se vean amenazados por interferencias externas y con esta reforma se estaría afectando esta independencia al crear este mecanismo que permite el ingreso y salida de funcionarios de la función judicial sin seguir el proceso ordinario.

Para finalizar, la Ley Orgánica de Inteligencia también contiene disposiciones que se consideran cuestionables respecto al ejercicio de derechos y que se adoptan como mecanismo para enfrentar la inseguridad. La primera de ellas es la cual establece que los fondos permanentes de gastos especiales asignados para inteligencia y contrainteligencia a información clasificada y cuyo control está a cargo del Contralor General del Estado, quien deberá incinerar la información una vez llevado a cabo los procesos de control²⁴⁸. Esta disposición evita que se pueda tener un adecuado control del uso que se están dando a los fondos públicos destinados para inteligencia y contrainteligencia y además es restrictivo del derecho que tenemos de acceder a la información pública, ya que, si bien se entiende que debe ser de carácter reservado, esta protección debe ser temporal y pasado un lapso de tiempo debería ser desclasificada para que todos los ciudadanos puedan tener

²⁴⁷ *Ibíd.*, disposición reformativa décima sexta, núm. 3.

²⁴⁸ Ecuador, *Ley Orgánica de Inteligencia*, Registro Oficial 57, Cuarto Suplemento, 11 de junio de 2025, art. 13.

acceso a esta información. Sin embargo, se entiende que, con la destrucción de esta información por parte del Contralor General del estado, se está violentando este derecho.

Además, en un estado democrático, debe existir transparencia que permita fiscalizar como se están utilizando el dinero que pertenece a todos los ecuatorianos. Por medio de esta fiscalización es que se evita el abuso y mal uso de los fondos públicos y además se previene que exista actos de corrupción, como esta redactada la norma, se considera que no se da la suficiente transparencia al destino que se va a dar a estos recursos.

Una norma que genera un serio debate es la siguiente:

Artículo 51. Requerimiento de información a las operadoras de servicios de telecomunicaciones. - Para cumplir con los objetivos del Sistema Nacional de Inteligencia, los operadores de servicios de telecomunicaciones estarán obligados a proporcionar a la entidad rectora del Sistema Nacional de Inteligencia, al subsistema de inteligencia militar y al subsistema de inteligencia policial, previa solicitud debidamente justificada y en estricto cumplimiento de la normativa legal vigente y el reglamento de la presente Ley, la información requerida para el desarrollo de actividades y/u operaciones de inteligencia y contrainteligencia. Esto incluye información histórica y en tiempo real de comunicaciones y conexiones de los abonados telefónicos relacionados, información técnica, informática, de telecomunicaciones digitales, la localización de las celdas donde se encuentren las terminales, y cualquier otra información que facilite su identificación y localización.

La entidad rectora del Sistema Nacional de Inteligencia, el subsistema de inteligencia militar y el subsistema de inteligencia policial de Inteligencia garantizarán la confidencialidad y seguridad de esta información, y limitará la solicitud a un período máximo de cinco (5) años.

Las medidas adoptadas en virtud de este artículo deberán observar los principios de necesidad y proporcionalidad, evitando en todo momento su aplicación arbitraria.²⁴⁹

Es así que esta norma, escudándose en la necesidad de mantener un sistema de inteligencia y contrainteligencia para enfrentar la violencia e inseguridad en el país, termina afectando gravemente al derecho a la intimidad contemplado en el artículo 66 numeral 20 de la Constitución del Ecuador al permitir que sin orden judicial sino actuando el sistema de inteligencia como juez y parte solicite a los operadores de servicios de telecomunicaciones la información de las personas. Lo ideal sería que esta información se solicite a través de un juez que autorice a interceptación de este tipo de información, quien se encargue del control de legalidad y constitucionalidad que garantice que se está siguiendo un debido proceso, y que se este protegiendo y garantizado el derecho a la intimidad de las personas.

²⁴⁹ *Ibíd.*, art.51

Conclusiones

El estado de excepción es una figura extraordinaria que está pensada únicamente para aplicarse ante situaciones excepcionales que sobrepasan la normalidad y que son imposibles de enfrentarlos por medio del uso de los mecanismos ordinarios que contempla el ordenamiento jurídico.

La Corte Constitucional ha sido clara al definir que la Constitución al referirse a conflicto armado interno en realidad hace referencia a lo que se conoce dentro del Derecho Internacional Humanitario como conflicto armado no internacional o CANI. En otras palabras, la causal de conflicto armado interno hace referencia directa al conflicto armado no internacional, por lo tanto, ante esta situación es aplicable y obligatorio observar las normas propias del Derecho Internacional Humanitario.

Se pudo encontrar que el principal alcance que tienen los estados de excepción por causal de conflicto armado no internacional es la facultad que tiene el presidente de poder limitar o suspender el ejercicio de ciertos derechos siendo estos una lista taxativa contemplada en la Constitución del Ecuador que consiste en la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de información, libertad de asociación y reunión.

La Constitución del Ecuador es bastante restrictiva en cuanto a los derechos que pueden verse afectados ante la declaración de un estado de excepción por lo tanto este alcance es al mismo tiempo una restricción ya que no se permite bajo ninguna circunstancia que en el marco de un estado de excepción que se pueda afectar el ejercicio de algún derecho que no esté contemplado entre los anteriormente mencionados y esta es una garantía muy importante ya que se busca reducir al mínimo los derechos cuyo ejercicio puede verse afectado ante la declaratoria de un estado de excepción. Este es un punto muy positivo de la Constitución ecuatoriana, ya que no permite que el presidente pueda suspender o limitar el ejercicio de ningún otro derecho y esto a la final es una garantía y una protección para todas las personas que se encuentran en el territorio sobre el cual va a regir un estado de excepción.

Además, existen otras facultades extraordinarias presidenciales que pueden ser adoptadas en el marco de un estado de excepción las cuales representan el alcance que puede tener esta figura por la causal de conflicto armado no internacional siendo estos principalmente de índole económico (recaudación anticipada de tributos y uso de fondos

públicos destinados para otros fines), de seguridad (movilización de fuerzas armadas y policía nacional, establecer zonas de seguridad, habilitar o deshabilitar puertos, aeropuertos y pasos fronterizos), político(mover la sede de gobierno) y sociales (imponer censura previa y ordenar movilizaciones y requisiciones). Cómo se puede observar las medidas que puede adoptar el presidente de la República en el marco de un estado de excepción son de diferente índole y ámbito, esto en vista que ante las situaciones extraordinarias que pueden motivar la declaratoria de un régimen de excepción necesitan una respuesta multidisciplinaria que afronte el problema desde diferentes ámbitos con el objetivo de volver a la normalidad y encontrar una solución a la situación excepcional que motivó la declaratoria de estado de excepción.

Es importante resaltar que, con el desarrollo de esta investigación, se pudo llegar a la conclusión de que la Constitución de la República del Ecuador impone varios límites a la declaratoria de estado de excepción por causal de conflicto armado interno. Existe un límite que tiene que ver con la temporalidad que puede tener un estado de excepción, según la norma suprema la duración de este puede ser por un máximo de 60 días con la posibilidad de ser renovado por parte del presidente de la república por un máximo de 30 días más, es decir un estado de excepción por la misma causal por los mismos hechos puede tener una duración máxima de 90 días. Esta limitación tiene mucho sentido ya que, el estado de excepción es un mecanismo extraordinario y transitorio cuyo objetivo es dar al presidente de la república las herramientas necesarias para enfrentar una situación extraordinaria mediante el uso de facultades excepcionales que pueden ser muy invasivas y causar afectación al ejercicio de ciertos derechos constitucionales, por este motivo es comprensible que los estados de excepción tengan una limitación temporal determinada con el objetivo de evitar su abuso y que se pueda perpetuar en el tiempo la afectación al ejercicio de ciertos derechos constitucionales.

También es importante decir que se pudo notar que existe la limitación territorial con relación a los estados de excepción por causal de conflicto armado interno, el desarrollo jurisprudencial por parte de la Corte Constitucional ha permitido que se llegue a la conclusión de que un estado de excepción y las medidas que se adopten como consecuencia del mismo debe ser aplicadas única y exclusivamente en el lugar en el cual se están suscitando los hechos excepcionales.

Un estado de excepción por cualquier causal incluyendo la de conflicto armado interno no puede regir en todo el territorio nacional o en lugares en los cuales no está aconteciendo la situación que motivó la declaratoria del mismo. Es lógico que exista esta

limitación ya que como se mencionó anteriormente las medidas que se adoptan en el marco de un estado de excepción pueden ser muy invasivas, severas e intrusivas con relación al ejercicio de derechos constitucionales por lo cual este mecanismo debe estar orientado y ser aplicado única y exclusivamente en aquellos lugares en los cuales es estrictamente necesario.

También se pudo encontrar que como mecanismo de control y de limitación a los estados de excepción no solamente por causal de conflicto armado no internacional sino por todas las demás causales, existe el control constitucional ejercido por parte de la Corte Constitucional y que consiste en un examen riguroso que tiene que determinar si la declaratoria y los mecanismos cumplen con varios parámetros tanto de forma como de fondo, a pesar de ello este tipo de control tiene un punto cuestionable que es la falta de un límite temporal para que la corte realice este control es así que, un dictamen de constitucionalidad de un estado de excepción puede ser emitida una vez que esté ha finalizado lo cual le quita todo el sentido a este tipo de control ya que, este al ser posterior significa que el decreto de estado de excepción rige sin ningún tipo de limitación hasta que exista un dictamen de constitucionalidad.

Otro contrapeso y límite a los estados de excepción es el control político que ejerce la Asamblea Nacional al tener la facultad de revocar en cualquier momento un decreto de estado de excepción siempre y cuando tenga los motivos suficientes. Sin embargo, este control tiene ciertos puntos negativos, primero es completamente discrecional y subjetivo ya que al ser adoptado en un órgano de carácter político la decisión no va a estar sustentada en cuestiones objetivas sino en intereses y posiciones de carácter político.

Es interesante como la Corte Constitucional basándose en la jurisprudencia internacional ha llegado a la conclusión que para la existencia de un conflicto armado no internacional es necesario que concurren dos requisitos: la intensidad de las hostilidades y la organización de los grupos armados. Para poder comprobar que se configuran estos dos requisitos la Corte Constitucional de igual manera ha acudido a diferentes indicios no taxativos que se encuentran en jurisprudencia internacional. Se considera que es pertinente y adecuado que se tomen en cuenta estos requisitos para evitar que hechos de violencia esporádicos y aislados como motines o manifestaciones puedan ser catalogados o considerados como conflictos armados no internacionales.

Es criticable que la Corte Constitucional sea complaciente con el presidente de la República al tratar de suplir sus errores y deficiencias al momento de decretar un estado de excepción cuando existe una falta de justificación o justificación deficiente del ámbito

territorial y temporal de la declaratoria. Por el contrario, la Corte Constitucional debería ser mucho más estricta y rigurosa en el control de este tipo de deficiencias y de plano decidir que no se cumple con este parámetro, el objetivo del control constitucional es justamente que la corte sea un contrapeso y un organismo de control que equilibre el poder que tiene el presidente de la república.

Además, se pudo encontrar que con relación a la justificación del ámbito territorial y temporal de los decretos de estado de excepción la Corte Constitucional no tiene una posición establecida, sino que en ocasiones es permisiva y lo pasa por alto y en otras ocasiones no lo pasa por alto y de plano decide que no se cumple con uno de los parámetros de control formal de la declaratoria de estado de excepción.

La Corte Constitucional ha planteado que en el caso de un estado de excepción por conflicto armado interno se pueden aplicar como medidas para enfrentarlo y solucionarlo todas aquellas facultades extraordinarias contenidas en el artículo 165 de la Constitución. Sin embargo, también hace énfasis en que existe medidas del régimen ordinario que pueden ser utilizadas en el marco de un conflicto armado interno siendo esto principalmente el empleo de las fuerzas armadas como bien lo señala el artículo 158 de la Constitución.

Si bien la Corte Constitucional ha sido bastante estricta en cuanto a la causal de conflicto armado interno declarando continuamente la inconstitucionalidad de esta causal en vista que el presidente no ha tenido la capacidad ni la prolijidad de demostrar el cumplimiento de los requisitos de intensidad de las hostilidades y organización de los grupos armados. Este organismo sí ha sido consecuente con la situación de violencia extrema que vive actualmente el Ecuador, ya que, si bien no ha aceptado la causal de conflicto armado interno sí ha dado paso a los estados de excepción por causal de grave conmoción interna lo cual le ha dado al presidente de la República la facilidad y la capacidad de utilizar medidas extraordinarias propias del estado de excepción para poder enfrentar este tipo de situaciones que desbordan la normalidad y que necesitan una respuesta extraordinaria por parte del estado.

Se pudo llegar a la conclusión de que el manejo que ha dado el presidente de la república respecto al conflicto armado interno como causal del estado de excepción ha sido deficiente y llena de errores, a pesar de que la propia Corte Constitucional en sus diferentes dictámenes ha dado pautas para que el primer mandatario pueda justificar correctamente está causal, ya que constantemente comete los mismos errores, de manera que es imposible para el órgano de control constitucional poder calificar los estados de

excepción por esta causal. Se evidencia una falta de prolijidad y minuciosidad por parte del presidente de la república para poder demostrar que los hechos que pretende que se califiquen como conflicto armado interno cumplen con los requisitos de organización del grupo armado e intensidad de las hostilidades.

Se considera que las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional respecto a la calificación de conflicto armado interno como causal de estado de excepción han sido coherentes y han mantenido una línea jurisprudencial sólida y consecuente. A lo largo de sus diferentes dictámenes, la Corte ha tomado de manera consecuente y acertada, la decisión de no calificar al conflicto armado interno como causal de estados de excepción, esto en vista de los errores cometidos por el presidente de la república en sus diferentes decretos, de forma que, este no ha podido justificar ni demostrar que los hechos alegados se circunscriben en un conflicto armado interno esto como consecuencia de la falta de indicios suficientes que demuestren que dichos hechos cumplen con los requisitos de intensidad de las hostilidades y organización del grupo armado que se deben cumplir para la calificación de un CANI.

No es necesaria una reforma constitucional para enfrentar el crimen organizado que enfrenta actualmente el Ecuador, es necesaria la creación de buenas políticas públicas que estén orientadas a garantizar el pleno ejercicio de los derechos de todas aquellas personas que ven el unirse a un grupo de delincuencia organizada como la única alternativa para satisfacer sus necesidades básicas. Es decir, la respuesta es garantizar a todas aquellas personas sumidas en la pobreza, desigualdad y falta de oportunidades el acceso a salud, educación, alimentación, vivienda, trabajo, etc.

La situación que vive el Ecuador no se puede considerar como un CANI, ya que los grupos que supuestamente son parte del mismo carecen de características fundamentales para que puedan cumplir con el requisito de organización, es así que estos en lugar de tener un objetivo y estructura militar, tienen una estructura orientada para el cometimiento de delitos, también carecen de la capacidad llevar a cabo operaciones militares de manera concertada y sostenidas. No se puede dejar de lado que estos grupos carecen de control territorial, en vista que no han reemplazado ni desplazado al estado en algún espacio geográfico. Es decir, se concluye que si bien el Ecuador vive una escalada de violencia sin precedentes, la situación que se está viviendo no se puede entender como un conflicto armado interno, principalmente por la falta de configuración de los requisitos de intensidad de las hostilidades y organización del grupo armado, ya que, los grupos que están causando la violencia no lo hacen desde un objetivo o connotación militar sino

criminal, en otras palabras el estado no está enfrentando a grupos con formación militar sino a meros delincuentes que están enfocados en la consumación de delitos para obtener réditos económicos.

Es evidente que el Ecuador actualmente vive una grave conmoción interna, ya que, la violencia criminal que está experimentando el país afecta gravemente a derecho como a la vida e integridad física; afectan gravemente a la seguridad ya la convivencia ciudadana al influir en los hábitos de las personas quienes han tenido que cambiar sus vidas por temor a ser víctimas del crimen organizado y de la violencia desmedida que vive el país. Además, en este mundo globalizado e hiperconectado, las redes sociales y los nuevos medios de comunicación han permitido que toda la información respecto a esta violencia sea difundida de manera sencilla y masiva, lo cual genera alarma social en la población al constatar que se ha vuelto cotidiana la violencia criminal.

En la Ley Orgánica de Solidaridad Nacional se comete un serio error al determinar que el reconocimiento del conflicto armado interno depende de la emisión de un decreto ejecutivo por parte del presidente, puesto que como bien se señaló a lo largo de este trabajo el CANI es una cuestión fáctica que no necesita de ningún tipo de reconocimiento.

Es preocupante que la norma *ibídem* otorgue tanto poder y discrecionalidad al presidente de la república al permitirle que tome todas las medidas que considere pertinente para enfrentar el CANI. No sé puede olvidar que estamos en un estado de derecho cuyo funcionamiento óptimo depende de los mecanismos de pesos y contrapesos, por lo cual es fundamental una reforma a esta norma justamente para que exista un organismo de control a este nuevo régimen creado para enfrentar a los CANI. Está concentración de poder puede significar graves violaciones de derechos humanos.

No sé puede permitir que una única función o aun peor que un único individuo concentre todo el poder es preocupante que la Corte Constitucional no tenga un rol de control sobre este tipo de decretos de reconocimiento de CANI y especialmente sobre las medidas que puede adoptar el presidente de la república, es un grave error de esta ley dar una carta en blanco al ejecutivo y no imponerle mecanismo de pesos y contrapesos. La Corte Constitucional al ser un organismo independiente y a político debería tener el rol de control de oficio y automático sobre este tipo de decretos.

Es cuestionable que la definición que plantea la normativa recientemente creada de CANI pretenda desnaturalizar a esta figura, al desconocer que los enfrentamiento y violencia entre las partes debe ser prolongada y sostenida, tal y como esta formulada la definición, se entiende que cualquier tipo de enfrentamiento puede ser calificado como

un CANI, cuando en realidad solamente la violencia prolongada puede ser calificada como tal. Además, esta norma comete otro serio error al determinar que la finalidad de la violencia no es importante, cuando evidentemente y en base a todo lo que se ha analizado en la presente investigación, la finalidad de la violencia y de los enfrentamientos debe ser para obtener un objetivo de carácter militar, que permita obtener una ventaja militar clara frente a la otra parte. En otras palabras, esta definición desnaturaliza al CANI y abre la posibilidad de que cualquier hecho de violencia pueda ser como un CANI, lo cual es grave, ya que, permitiría aplicar este nuevo régimen jurídico especial que supuestamente esta orientado para enfrentar a conflictos armados internos a situaciones de violencia esporádicas que bajo ninguna circunstancia pueden ser calificadas como un CANI.

Se reconoce como un acierto que la Ley y en el Reglamento de la Ley de solidaridad sean coherentes y concordantes con lo que establece el DIH y la Corte Constitucional respecto a los requisitos para la existencia de un CANI, sin embargo en el Reglamento se comete un error al definir que es suficiente con el cumplimiento de cuatro de los indicios enumerados en esta norma para el cumplimiento del requisito de organización del grupo armado, cuando lo correcto es que no existan máximos ni mínimos, sino que cada caso sea analizado a profundidad y de manera responsable.

El artículo de la Ley Orgánica de Solidaridad referente a los objetivos militares no guarda ningún tipo de relación con la definición dada por el DIH Consuetudinario, se debe recordar que un objetivo militar es aquel lugar que por sus características, finalidad o ubicación es fundamental para las acciones militares y cuya destrucción otorga una ventaja militar; sin embargo, la definición dada por la norma antes mencionada hace referencia a lugares en los cuales en los cuales se cometen delitos. Este es un claro error de esta ley, ya que la definición que le otorga a los objetivos militares no tiene absolutamente nada que ver con la definición dada por el DIH Consuetudinario. Se puede decir que confunde esta definición y en lugar de enfocarse en aquellos lugares esenciales para las operaciones militares, se hace referencia a lugares donde se cometen delitos algo que no tiene absolutamente nada que ver con su definición real.

Es totalmente cuestionable la creación del indulto presidencial con efecto diferido en el marco de un conflicto armando interno, en vista que desnaturaliza esta figura al otorgarla previo la existencia de una sentencia ejecutoriada y sin que la persona este cumpliendo su pena privativa de libertad. Además de generar impunidad ante posibles violaciones de derechos.

Se recomienda una reforma a la Ley Orgánica de Solidaridad Nacional, de manera que existan beneficios tributarios para las donaciones que se realicen a cualquier entidad del estado y que aporten al enfrentar al problema de violencia de inseguridad y violencia en el país. Entendiendo que, para vencer a este mal, se debe solucionar los problemas que lo originan como es la pobreza y falta de oportunidades lo que hace que las personas más desamparadas y olvidadas por el estado vean en el crimen y en la violencia la única salida para satisfacer sus necesidades más básicas.

El allanamiento con control posterior por parte del juez competente en el marco de un conflicto armado no internacional es claramente problemático para el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio; ya que, no se puede permitir que un allanamiento se lleve a cabo sin un correcto control de legalidad previo por parte del juzgador, de nada sirve un control posterior, en vista que, la afectación o violación del derecho ya estaría consumado y no se estaría cumpliendo con el objetivo del control u orden judicial, que es garantizar los derechos de la persona allanada.

Crear un beneficio exclusivo para que a los miembros de las fuerzas del orden que sean investigados en un proceso penal por hechos que estén relacionados con el cumplimiento su deber legal en el marco de un CANI, no se les pueda aplicar prisión preventiva, arresto domiciliario o uso de dispositivo electrónico, es claramente violatorio y afecta el derecho a la igualdad y no discriminación. No se puede crear un beneficio enfocado únicamente a un segmento de la población. Ante el cometimiento de un presunto delito, todas las personas deben ser tratadas con igualdad, independientemente de las funciones u ocupación que tengan.

El endurecer las penas en contra de adolescentes infractores no es una medida idónea para enfrentar la grave crisis de seguridad que afronta actualmente el Ecuador, se debe recordar que los NNA son un grupo de atención prioritario al cual el estado le a fallado continuamente al no poder garantizar su pleno acceso a educación, salud alimentación y ambiente libre de violencia. Por lo cual si se quiere enfrentar la violencia que vive el país se debe generar política pública sólida que proteja a los NNA garantizándoles los derechos antes mencionados y evitando su reclutamiento dentro de los grupos de delincuencia organizada.

Bibliografía

- Agamben, Giorgio. *Estado de excepción Homo sacer, II, I*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo editora, 2005.
- Chile. *Constitución Política de la República de Chile*. Diario Oficial, 2 de septiembre de 2005.
- Colombia. *Constitución Política de Colombia*. Gaceta Constitucional 144, 7 de julio de 1991.
- Colombia Corte Constitucional de Colombia. “Sentencia”. *C-156/20*, 3 de junio de 2020.
- Comisión de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial Leandro Despouy sobre los derechos humanos y los estados de excepción, 23 de junio de 1997.
- Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional. *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*. 17 de julio de 1998.
- Conferencia Diplomática para Elaborar Convenios Internacionales Destinados a proteger a las víctimas de la Guerra. *Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949*. 12 de agosto de 1949.
- Conferencia Diplomática sobre la Reafirmación y el Desarrollo Internacional Humanitario Aplicable a los Conflictos Armados. *Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de Agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados sin Carácter Internacional (Protocolo II)*. 08 de junio de 1977.
- Contreras, Pablo y Gonzalo García. *Diccionario Constitucional Chileno*. Santiago de Chile: Tribunal Constitucional Chile, 2014.
- Corte IDH. “Sentencia de 23 de noviembre de 2004 (Excepciones Preliminares)”. *Caso de las Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador*. 23 de noviembre de 2004. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_118_esp.pdf.
- Corte IDH. “Sentencia de 04 de julio de 2007 (Fondo, Reparaciones y Costas)”. *Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador*. 04 de julio de 2007. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_166_esp1.pdf.

- Corte IDH. “Sentencia de 20 de noviembre de 2014 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)”. *Caso Espinoza González Vs. Perú*. 20 de noviembre de 2014. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_289_esp.pdf.
- Corte IDH. “Sentencia de 21 de octubre de 2016 (Fondo, Reparaciones y Costas)”. *Caso Polo Rivera y otros Vs. Perú*. 21 de octubre de 2016. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_319_esp.pdf.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *OPINIÓN CONSULTIVA OC-8/87*, 30 de enero de 1987.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, *OPINIÓN CONSULTIVA OC-9/87*, 06 de octubre de 1987. Dávalos, Daniela. “Estados de excepción: ¿Mal necesario o herramienta mal utilizada? Una mirada desde el constitucionalismo contemporáneo”. En *Neoconstitucionalismo y sociedad*, editado por Ramiro Ávila Santamaría, 123-62 (Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008)
- Díaz, María, Daniel Gallegos y Miguel Molina. *Guía de Jurisprudencia Constitucional Control de Constitucionalidad de los Decretos de Estados de Excepción*. Quito: Centros de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional CEDEC, 2023.
- Doswald-Beck, Louise, y Jean-Marie Henckaerts. *El derecho internacional humanitario consuetudinario Volumen I: Normas*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- Ecuador. *Código de la Niñez y Adolescencia*. Registro Oficial 737, 03 de enero de 2003.
- Ecuador. *Código Orgánico Integral Penal*. Registro Oficial 180, Suplemento, 10 de febrero de 2014.
- Ecuador. Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- Ecuador Corte Constitucional del Ecuador- “Dictamen”. 3-19-EE/19. 09 de julio de 2019.
- Ecuador Corte Constitucional del Ecuador. “Dictamen”. 4-19-EE/19. 23 de julio de 2019.
- Ecuador Corte Constitucional del Ecuador. “Dictamen”. 5-19-EE/19. 07 de octubre de 2019.
- Ecuador Corte Constitucional del Ecuador. “Dictamen”. 5-19-EE/19^a. 10 de octubre de 2019.
- Ecuador Corte Constitucional del Ecuador. “Dictamen”. 20-EE/20. 19 de marzo de 2020.
- Ecuador Corte Constitucional del Ecuador. “Dictamen”. 3-20-EE/20. 29 de junio de 2020.
- Ecuador Corte Constitucional del Ecuador. “Dictamen”. 3-20-EE/20A. 10 de agosto de 2020.

Ecuador Corte Constitucional del Ecuador. “Dictamen”, *4-20-EE/20*. 19 de agosto de 2020.

Ecuador Corte Constitucional del Ecuador. “Dictamen”. *5-20-EE/20*. 24 de agosto de 2020.

Ecuador Corte Constitucional del Ecuador. “Dictamen”. *4-21-EE/21*. 04 de agosto de 2021.

Ecuador Corte Constitucional del Ecuador. “Dictamen”. *8-21-EE/21*. 10 de diciembre de 2021.

Ecuador Corte Constitucional del Ecuador. “Dictamen”. *3-22-EE/22*. 22 de junio de 2022.

Ecuador Corte Constitucional del Ecuador. “Dictamen”. *6-23-EE/23*. 25 de agosto de 2023.

Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Dictamen”, *8-23-EE/23*, 01 de noviembre de 2023

Ecuador Corte Constitucional del Ecuador. “Dictamen”. *1-24-EE/24*. 29 de febrero de 2024.

Ecuador Corte Constitucional del Ecuador. “Dictamen”. *2-24-EE/24*. 21 de marzo de 2024.

Ecuador Corte Constitucional del Ecuador. “Dictamen”. *5-24-EE/24*. 09 de mayo de 2024.

Ecuador Corte Constitucional del Ecuador. “Dictamen”. *6 -24-EE/24*. 13 de junio de 2024.

Ecuador Corte Constitucional del Ecuador. “Dictamen”. *7-24-EE/24*. 01 de agosto de 2024.

Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Dictamen”. *11-24-EE/24*. 14 de noviembre de 2024.

Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Dictamen”. *1-25-EE/25*. 21 de febrero de 2025.

Ecuador Corte Constitucional del Ecuador. “Sentencia”. *0009-10-SEE-CC*. 25 de marzo de 2010.

Ecuador Corte Constitucional del Ecuador. “Sentencia”, *007-13-SEP-CC*. 2 de abril de 2013.

Ecuador Corte Constitucional del Ecuador. “Sentencia”, *11-18-CN/19*. 12 de junio de 2019.

Ecuador Corte Constitucional del Ecuador. “Sentencia”, 37-20-IS/20. 31 de agosto de 2020.

Ecuador, *Decreto Ejecutivo 101.*, Registro Oficial 163, Primer Suplemento, 17 de marzo de 2020.

Ecuador. *Decreto Ejecutivo 110.* Registro Oficial 473, Primer Suplemento, 9 de enero de 2024.

Ecuador. *Decreto Ejecutivo 111.* Registro Oficial 474, Primer Suplemento, 10 de enero de 2024.

Ecuador. *Decreto Ejecutivo 193.* Registro Oficial 517, Segundo Suplemento, 13 de marzo de 2024.

Ecuador. *Decreto Ejecutivo 250.* Registro Oficial 554, Segundo Suplemento, 09 de mayo de 2024.

Ecuador. *Decreto Ejecutivo 275.* Registro Oficial 567, Segundo Suplemento, 29 de mayo de 2024.

Ecuador. *Decreto Ejecutivo 318.* Registro Oficial 593, Tercer Suplemento, 04 de julio de 2024.

Ecuador. *Decreto Ejecutivo 410.* Registro Oficial 660, Séptimo Suplemento, 08 de octubre de 2024.

Ecuador. *Decreto Ejecutivo 493.* Registro Oficial 716, Sexto Suplemento, 07 de enero de 2025.

Ecuador. *Decreto Ejecutivo 54 Reglamento General a la Ley Orgánica de Solidaridad Nacional.* Registro Oficial 81, Quinto Suplemento, 15 de julio de 2025.

Ecuador. *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.* Registro Oficial 52, Suplemento, 22 de octubre de 2009.

Ecuador. *Ley Orgánica de la Función Legislativa.* Registro Oficial 642, Suplemento, 27 de julio de 2009.

Ecuador. *Ley Orgánica de Integridad Pública.* Registro Oficial 68, Tercer Suplemento, 26 de junio de 2025.

Ecuador. *Ley Orgánica de Inteligencia.* Registro Oficial 57, Cuarto Suplemento, 11 de junio de 2025.

Ecuador. *Ley Orgánica de Solidaridad Nacional.* Registro Oficial 56, Sexto Suplemento, 10 de junio de 2025.

Ecuador. *Ley de Seguridad Pública y del Estado.* Registro Oficial 35, Suplemento, 28 de septiembre de 2009.

- Estrella, Carmen “El estado de excepción en Ecuador”. En *Apuntes de derecho procesal constitucional tomo 3*, editado por Juan Montaña, 145-79. Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, 2012.
- Gargarella, Roberto. “Democracia y emergencia en América Latina”.”, *Revista Argentina de Ciencias Políticas*, nro. 25 (2020): 178-192.
<https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/revistaargentinacienciapolitica/article/view/6144>.
- González, Liliana. “Los estados de Excepción: aspectos conceptuales y su desarrollo en Ecuador”. *Revista de Derecho Fiscal*, n. 18 (2021):143-64, doi:<https://doi.org/10.18601/16926722.n18.06>.
- González, Mario Alexis. “El primer semestre de 2025 se cerró como el más violento de la historia reciente de Ecuador”. *Primicias*, 14 de julio de 2025.
<https://www.primicias.ec/seguridad/primer-semestre2025-muertes-violentas-historia-ecuador-101329/>
- Melo, Rosa. *El estado de excepción en el actual constitucionalismo andino*. Quito: Corporación Editorial Nacional, 2015.
- Melzer, Nils. *Derecho Internacional Humanitario Una Introducción Integral*. Ginebra: Comité internacional de la Cruz Roja, 2019.
- Organización de Estados Americanos Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos B-12. *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. 22 de noviembre de 1969.
https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm
- ONU Asamblea General. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. 16 de diciembre de 1966. Resolución 2200 A (XXI).
- ONU Comité de Derechos Humanos. *Observación general N° 29*. 31 de agosto de 2001. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11
- Oyarte, Rafael. *Derecho Constitucional*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2019. Edición en EPUB.
- Redacción Primicias. “Desde Socio Vivienda hasta El Empalme: 2025, el año más violento es también el de las peores masacres en Ecuador”. *Primicias*, 28 de julio de 2025.
<https://www.primicias.ec/seguridad/masacres-matanza-ecuador-lempalme-socio-vivienda-manabi-muertes-violentas-101680/>

- Redacción Primicias. “Masacre en El Empalme: cómo ocurrió el ataque contra civiles y quiénes son las víctimas”. *Primicias*, 28 de julio de 2025. <https://www.primicias.ec/sucesos/masacre-empalme-ataque-civiles-victimas-homicidios-ecuador-101652/>
- Salmón, Elizabeth. *Introducción al Derecho Internacional Humanitario*. Lima: Comité Internacional de la Cruz Roja, 2012.
- Schmitt, Carl. *Teología Política*. Madrid: Editorial Trotta, 2009.
- Tribunal Penal Internacional para la Ex- Yugoslavia. “Sentencia de 7 de mayo d 1997”. *Case No. IT-94-I-T, Prosecutor vs DU[KO TADI] a/k/a/ “DULE”*. 7 de mayo de 1997. <https://www.icty.org/en/cases/judgement-list#1997> .
- Tribunal Penal Internacional para la Ex Yugoslavia. *The Prosecutor v. Duško Tadić, IT-94-I-A, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction*. 2 de octubre de 1995. <https://www.icty.org/x/cases/tadic/acdec/en/51002.htm>
- Tribunal Penal Internacional para la Ex Yugoslavia. *The Prosecutor v. LJUBE BO[KOSKI JOHAN TAR^ULOVSKI, T-04-82-T, Judgement*. 10 de julio de 2008. <https://www.refworld.org/jurisprudence/caselaw/icty/2008/en/61641>
- Tribunal Penal Internacional para Ruanda *The Prosecutor vs Alfred Musema Case No. ICTR-96-13-T Judgement and Sentence*. 27 de enero de 2000. <https://ucr.irmct.org/scasedocs/case/ICTR-96-13#eng>
- Tribunal Penal Internacional para Ruanda. *The Prosecutor vs Jean- Paul Akayesu Case No. ICTR-96-4-T Judgement*. 2 de septiembre de 1998. <https://www.refworld.org/jurisprudence/caselaw/icty/1998/en/19275>
- Trujillo, Julio Cesar. *Teoría del Estado en el Ecuador: estudios de derecho constitucional*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional, 2006.