

JUEZAS Y JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Ref: Amicus curiae, control de constitucionalidad del Decreto Ejecutivo No. 224 -Estado de Excepción-

Sylvia Bonilla Bolaños, con cédula de ciudadanía [REDACTED]; **Vivian Idrovo Mora**, con cédula de ciudadanía [REDACTED] **Lina María Espinosa Villegas** con cédula de ciudadanía [REDACTED] **Humberto Freire Aguilar**, con cédula de ciudadanía [REDACTED], **Billy Navarrete Benavidez**, con cédula de ciudadanía [REDACTED] **Angie Toapanta Ventura**, con cédula de ciudadanía [REDACTED] **Ana Cristina Vera**, con cédula de ciudadanía [REDACTED] **Sofía Jarrin Hidalgo**, con cédula de ciudadanía [REDACTED] todas personas integrantes de la Alianza de Organizaciones por los Derechos Humanos de Ecuador, coalición de quince organizaciones de derechos humanos, derechos colectivos y derechos de la naturaleza; comparecemos en calidad de *amicus curiae* dentro de la **Causa No. 6-21-EE** y solicitamos se tome en cuenta nuestro criterio para el control de constitucionalidad del estado de excepción decretado por el ejecutivo el 18 de octubre de 2021:

1. Respecto del control material de constitucionalidad del Decreto

La Corte Constitucional ha señalado que en el control material de un estado de excepción se debe examinar los parámetros de necesidad de este:

*23. En lo referente al principio de necesidad, cabe precisar que la Constitución de la República en su artículo 164 establece que los motivos para la declaratoria de un estado de excepción deben estar estrictamente orientados a superar eventos “de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural”. De manera que si no se configura alguno de estos supuestos de hecho **no cabe la declaratoria de un régimen de excepcionalidad, lo cual provoca a su vez, que las medidas adoptadas no revistan una legitimación constitucional.***

24. En tal virtud, el juicio de necesidad encuentra una íntima conexión con los principios de razonabilidad y proporcionalidad. En el primero, se analiza la constitucionalidad material del decreto, en tanto que en los dos últimos se analiza la constitucionalidad material de las medidas.¹ [énfasis añadido]

Por ello, a continuación demostraremos que como causal invocada por el Estado de Excepción *no cumple con el parámetro de necesidad*, en virtud de que el ejecutivo no justifica la veracidad del presupuesto fáctico del que parte, es decir, no se encuentra justificada la causal de conmoción interna alegada en el Decreto. Y, asimismo, que las medidas adoptadas *no son razonables ni proporcionales*, toda vez que el ejecutivo no justifica porqué la situación que pretende enfrentar con el presente Estado de Excepción no debería ser superada con medidas institucionales ordinarias, sino con un régimen gravoso y de ultima ratio como lo es el de excepción.

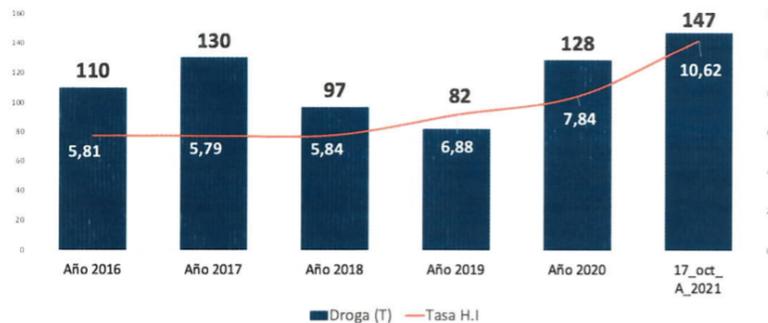
(a) Respecto de la real ocurrencia de hechos que configuran la causal

¹ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 4-21-EE/21 de 4 de agosto de 2021, párrafo 23 y 24.

Los considerandos del Decreto Ejecutivo dan cuenta de que los hechos en los que se justifica el estado de excepción son: el aumento de actividad delictiva que afecta la seguridad ciudadana. Para sostener este hecho, se manifiesta que se ha producido “*un incremento en la tasa de homicidios intencionales de 10,62 por cada 100.000 habitantes*”.

Además, se sostiene en que:

el referido aumento de actividad delictiva y de la intensidad de dichos hechos se suscita como retaliación hacia las acciones que ha emprendido el Estado para restablecer el orden público en territorios que habían quedado desprovistos de vigilancia y control adecuados, como lo son el espacio aéreo de las provincias con perfil costero, y el interior de los centros de privación de libertad, al punto que se evidencia una correlación entre la cantidad de droga decomisada y el aumento de la tasa de homicidios. [énfasis añadido]



Fuente: Dinased
Corte: 01 Ene - 17 Oct 2008/2021

Al respecto, si bien se observa que entre el año 2019 y el año 2021 se registra un incremento de la tasa de homicidios, esta correlación no necesariamente implica una causalidad respecto de las acciones del gobierno. Es decir, que dos variables se muevan conjuntamente no significa que la una sea la causa de la otra. Una correlación puede ser resultado del azar o de alguna otra causa común, pero por sí sola no significa causalidad. En el presente caso, más allá de la afirmación de una retaliación, no se justifica REALMENTE el presupuesto fáctico en el que pretende sustentarse el Estado de excepción, pues no explica las razones del porqué existiría una relación subyacente o causal entre estas dos variables.

Más allá de lo anterior, ni es razonable ni hay evidencias para afirmar que la elevación de la tasa de homicidios en las calles del país se deba a una retaliación, venganza, reacción o respuesta de los afectados por las acciones gubernamentales de “control y vigilancia” de “espacio aéreo en las provincias de perfil costero”. Igualmente, no es razonable ni evidente ni se ofrecen pruebas para afirmar que esa elevación en la tasa de homicidios se deba a retaliación, venganza, reacción o respuesta a las acciones estatales para restablecer el orden público “al interior de las cárceles”.

En consecuencia, no se identifica la real ocurrencia de las circunstancias que motivan el estado de excepción (el aumento de la tasa de homicidios como retaliación al gobierno), menos aún están respaldadas y fundamentadas adecuadamente. Por el contrario, se observa un argumento insuficiente, únicamente sustentado en meras especulaciones sobre la realidad.

Esto es fundamental pues el análisis de la constitucionalidad depende de la correspondencia entre los “hechos” y las medidas de excepción que el decreto dispone. El “orden público” no se ha restablecido en

el interior de las cárceles -a juzgar por las recientes noticias de muertos a los que el gobierno califica como “suicidios masivos” y la entrada de armamentos por vías sofisticadas como uso de drones de carga, como reportan en medios de comunicación. El gobierno decretó estado de emergencia para atender esa situación y no solo no ha podido controlarla sino que ahora pretende usarla para inventarse una supuesta relación entre sus gestiones inefectivas y el alza de homicidios en las calles cuyas causas ni siquiera tiene claras.

La medida de militarización de las calles que propone no se sustenta en las elucubraciones que afirma como verdades sin prueba. En cambio, esa medida pone en mayor riesgo a la población civil pues pese al supuesto objetivo de protegerla el mismo gobierno entiende el problema como una guerra (provocada por la “retaliación” de delincuentes a acciones estatales de “control”). En esas “guerras” las víctimas usuales son la población civil y sus derechos. Así lo advierte el sistema interamericano en repetidas ocasiones a los Estados que recurren a las fuerzas armadas para atender situaciones internas que son la justificación de la existencia de los cuerpos de policía.

(b) Respecto a la causal invocada

El Decreto invoca la causal *grave conmoción interna*:

Artículo 1.- Declárese el estado de excepción por grave conmoción interna en todo el territorio nacional por el plazo de 60 días desde la suscripción de este Decreto Ejecutivo. Este estado de excepción se fundamenta en las circunstancias que han afectado gravemente los derechos de la ciudadanía debido al aumento de la actividad delictiva.

Al respecto, esta Corte Constitucional ha afirmado que:

*[e]n 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**.² [énfasis añadido]*

Consideramos fundamental que esta Corte se ratifique en la interpretación que ha realizado; y, por lo tanto, verifique exhaustivamente que los estados de excepción respondan a circunstancias realmente excepcionales, que no puedan ser superadas a través del régimen constitucional ordinario, como se hará notar en el siguiente acápite.

Más aún, para justificar un estado de *excepción*, la conmoción y la considerable alarma social deben ser también excepcionales.

(c) Respecto a que los hechos no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario

Esta Corte Constitucional ha sido enfática al exhortar al ejecutivo para que tome medidas bajo mecanismos jurídicos ordinarios, ya que **los estados de excepción son regímenes gravosos y de última ratio**.³ Cuando ha evidenciado que el accionar estatal ha sido “poco acucioso”⁴ y se ha

² Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 3-19-EE/19 de 9 de julio de 2019, párrafo 21.

³ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 4-21-EE/21 de 4 de agosto de 2021, párrafo 26.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 3-20-EE/20 de 29 de junio de 2020, párrafos 56 y 57.

evidenciado un abuso de los estados de excepción, la Corte debe declarar inconstitucional un nuevo intento de abuso de esta figura.

De los propios datos aportados en el Decreto Ejecutivo, se puede observar que la tasa de homicidios en el país ha incrementado entre los años 2019 y 2021, gradualmente. En ese sentido, el ejecutivo no ha justificado qué acciones -dentro del régimen constitucional ordinario- se han ejecutado durante este periodo de tiempo (dos años) para contrarrestar la creciente tasa de homicidios. Ni siquiera se ha manifestado qué acciones ordinarias se han adoptado durante el periodo de cinco meses por los cuales responde directamente el actual gobierno.

Por lo tanto, al no haberse justificado que el estado de excepción es necesario para superar hechos que transcurren desde hace al menos dos años, esta Corte debe -nuevamente- llamar la atención al ejecutivo para tomar las medidas más adecuadas dentro del régimen ordinario.

2. Respecto al control material de la medida

En los considerandos del Decreto Ejecutivo se manifiesta que *“este desbordamiento de actividad delictiva en este contexto específico requiere la movilización temporal de las Fuerzas Armadas para complementar y reforzar el rol de la Policía Nacional”*.

De acuerdo con el artículo 1 de la declaratoria de estado de excepción, esta medida tiene como “finalidad precautelar los derechos de las personas en Ecuador. Asimismo, tiene como finalidad controlar las circunstancias de inseguridad que se han generado, restablecer la convivencia pacífica y el orden público”.

Y reafirma en el artículo 2 que la movilización de las Fuerzas Armadas está destinada a *“complementar las funciones de la Policía Nacional de: (i) control operativo de en los ámbitos requeridos de seguridad ciudadana, protección interna, prevención del delito y orden público, así como la función de (ii) realizar operativos de control, registros y requisa en casos de porte de armas y sustancias sujetas a fiscalización”*.

Sobre el uso de las fuerzas armadas para el control del orden público, se ha manifestado de forma reiterada que:

*“La Comisión está consciente de la difícil situación económica por la que atraviesa el Estado de Ecuador y el malestar social que esto ha generado y de la gravedad del fenómeno de la delincuencia en varias localidades de Ecuador, incluyendo la provincia del Guayas. En este sentido, **el Estado tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias para garantizar la seguridad ciudadana, a través de métodos que respeten los estándares de los derechos humanos en el marco de una sociedad democrática.** La Comisión es de la opinión que aminorar el malestar social por la situación económica y combatir la delincuencia mediante la suspensión de garantías individuales en virtud del estado de emergencia, no se ajusta a los parámetros exigidos por la Convención Americana para que sea procedente su declaración. **El Estado tiene y debe contar con otros mecanismos para canalizar el malestar social y combatir la delincuencia que no signifiquen la derogación de garantías esenciales de la población**”⁵. [énfasis añadido]*

⁵ CIDH, Informe de Seguimiento sobre el Cumplimiento por parte de la República de Ecuador de las Recomendaciones Formuladas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador de 1997. CIDH, INFORME ANUAL 1998, Vol. II, párr. 44, pág. 1191.

Asimismo, el estado ecuatoriano ya ha sido sancionado por este tipo de medidas:

“Este Tribunal hace notar que en determinados estados de emergencia o en situaciones de alteración del orden público, los Estados utilizan las Fuerzas Armadas para controlar la situación. Al respecto, la Corte estima absolutamente necesario enfatizar en el extremo cuidado que los Estados deben observar al utilizar las Fuerzas Armadas como elemento de control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad común. Tal como ha señalado este Tribunal, “los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales”. El deslinde de las funciones militares y de policía debe guiar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo, a cargo de las autoridades internas”⁶.

En este sentido, la medida adoptada jamás será proporcional, toda vez que la movilización de fuerzas armadas, dada su misión institucional,⁷ no constituye una medida adecuada para promover la protección interna y la seguridad ciudadana, menos aún de una situación estructural que podría y debería ser atendida por medidas institucionales ordinarias. Por lo tanto, esta Corte Constitucional tiene la obligación de declarar inconstitucional el estado de excepción; y, adicionalmente, recordarle al gobierno ecuatoriano que no puede hacer uso de las fuerzas armadas para el control del orden interno, bajo ninguna circunstancia conforme los estándares internacionales de derechos humanos a los que se encuentra obligado.

3. Respeto de los límites espaciales y temporales del Decreto

El Art. 1 del Decreto, señala que el estado de Excepción se declara en todo el territorio Nacional y por un lapso de 60 días; y, sin embargo, la mismo tiempo, dispone medidas específicas para 9 provincias (El Oro, Guayas, Santa Elena, Manabí, Los Ríos, Esmeraldas, Santo Domingo, Pichincha y Sucumbíos).

Al respecto, la Corte Constitucional, en anteriores ocasiones ya ha señalado que deben justificarse los límites temporales y espaciales dentro de un estado de excepción y, consecuentemente, no basta con sólo anunciarlos.⁸ La Corte ya ha llamado en anteriores ocasiones la atención al ejecutivo por esta omisión,⁹ que debe conllevar a su inconstitucionalidad.

En este caso, entre los considerandos no se da cuenta de forma específica las zonas geográficas en los que el aumento de homicidios intencionales han ocurrido, por lo que tampoco se ha justificado la necesidad de que la medida adoptada sea a nivel nacional. Y, por otro lado, se evidencia una contradicción entre la adopción de un estado nacional, sin explicar el porqué existen ciertas medidas para determinadas provincias.

Por otra parte, el gobierno declara estado de excepción en todo el territorio nacional, y sin embargo circunscribe ciertas medidas como la movilización de las fuerzas armadas a ciertas provincias, sin que exista motivación alguna sobre este particular.

⁶ Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166; párrafo 51.

⁷ Constitución, Art. 158 inciso segundo.- [...]Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial.[...].

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen, N° 5-21-EE/21 del 6 de octubre de 2021, párrafo 31.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, el dictamen N.º 4-20-EE/20, párrafo 41.

4. Respeto de la necesidad de un pronunciamiento urgente

Desde el 18 de octubre de 2021, han transcurrido ya 8 días sin que la Corte Constitucional realice el respectivo control de constitucionalidad al Decreto Ejecutivo. El día que se decretó el estado de excepción, Luis Hernández, ministro de Defensa, manifestó:

*“Ahora el pueblo necesita a las Fuerzas Armadas aquí adentro, en su casa, porque no puede circular tranquilo, porque siempre la amenaza de la delincuencia [...] para que a través de las políticas que están previstas, **las fuerzas armadas las ejecuten aprovechando todo su potencial humano, material y moral [...]”**¹⁰ [énfasis añadido]*

Posteriormente, manifestó durante una entrevista que:

*Hemos hecho antes esto y vamos a seguir haciendo, porque ayuda [...] Febres Cordero pidió que hagan el estado de excepción, nos pidió [...] y hubo resultados. **Entonces, es algo que se ha hecho antes, a pedido del líder del Partido Social Cristiano y estuvo contento, dio recursos, ayudó a las fuerzas armadas, a la policía para que pueda hacer su tarea. [...] Entonces, eso ha continuado en el tiempo porque la violencia y la inseguridad siempre se presenta, entonces hay más coordinación, van aprendiendo entre las dos entidades de seguridad, van teniendo mejores resultados, mejor doctrina.**¹¹ [énfasis añadido]*

Asimismo, la ministra de Gobierno sostuvo que:

La [Policía y las Fuerzas Armadas] cuentan con el respaldo absoluto del Gobierno Nacional para enfrentar el flagelo de la delincuencia. El proyecto de Ley de Defensa del Deber de la Fuerza Pública y la creación de la Unidad de Defensa Legal son muestras claras de ese compromiso¹².

En la misma línea, el ejecutivo ofreció indultos a los agentes policiales y de las Fuerzas Armadas¹³ que, en ejercicio de sus facultades excepcionales, producto del estado -inconstitucional- de excepción, actúen en contra de “la delincuencia”.

Adicionalmente, en contra -nuevamente- de lo que han manifestado de forma reiterada organismos internacionales de derechos humanos¹⁴, se ha amenazado con criminalizar los cierres de vía anunciados en el marco de la protesta social. Es decir, el estado de excepción puede ser utilizado arbitrariamente en contra de quienes, en legítimo ejercicio del derecho a la resistencia, deciden manifestarse en las calles.

Es decir, a pesar de que organismos internacionales han recomendado y sancionado al estado ecuatoriano, sus agentes sostienen que:

- (1) Los militares en las calles son necesarios para el control del orden interno y contra la delincuencia.

¹⁰ Acto de posesión del Ministro de Defensa. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=55iNmYN3BnU> y https://www.youtube.com/watch?v=oO9haW8_RH8

¹¹ Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=kmRGYO8gDps>

¹² Disponible en <https://twitter.com/AlexandraVelaP/status/1450284464366661639?s=20>

¹³ <https://www.youtube.com/watch?v=89vFM5oM0iM>

¹⁴ “Las protestas son indispensables para la consolidación democrática y, por lo tanto, constituyen un uso tan legítimo del espacio público como cualquier otro. De esa manera, no pueden suprimirse como forma de garantizar otros usos más rutinarios de estos espacios, como la actividad comercial o la circulación de personas y vehículos”. (OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 2ª ed., 2010, p. 32, párr. 20.)

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha destacado que las calles y plazas son lugares privilegiados para la expresión pública (CIDH, Informe Anual 2015, cap. IV A, párr. 64)

- (2) Los agentes estatales y policiales necesitan la protección del estado en el ejercicio de sus funciones: unidad legal de defensa e indultos.
- (3) Constituye delito protestar en las calles y/o cerrar las calles para el ejercicio de la protesta.

En consecuencia, **la falta de pronunciamiento de esta Corte Constitucional está legitimando un escenario de posibles medidas inconstitucionales, lesivas e impunes por parte del gobierno y de sus agentes en contra de expresiones legítimas del ejercicio de derechos, más aún en un contexto como el reciente, en el que se ha anunciado por parte de varios movimientos sociales movilizaciones y protestas. Esto significa complicidad de los delitos de estado que se cometan en el marco del estado de excepción.**

Señalamos que hasta la presentación de este amicus ya se ha denunciado el uso de militares en el marco del derecho a la protesta. Por ejemplo, durante el 25 de octubre de 2021, desde la Alianza de Organizaciones de Derechos Humanos denunciemos la presencia militar y el ingreso de militares en las instalaciones de la F.C.U.N.A.E ubicadas en la provincia de Orellana y hoy la CONAIE denuncia la presencia militar en la provincia de Imbabura¹⁵.

A las y los jueces de la Corte Constitucional les recordamos que cuando la violencia estatal se naturaliza, lo excepcional se transforma en regla y se amenaza el estado de derechos:

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.¹⁶

Por lo expuesto solicitamos

- (a) Que se emita el dictamen de forma URGENTE;
- (b) Que se declare inconstitucional el estado de excepción decretado; y,
- (c) Que se abra de forma inmediata las fases de seguimiento de los anteriores estados de excepción durante los que se constató violaciones a derechos humanos por la CIDH y la Oficina de la Alta Comisionada por los Derechos Humanos y por organizaciones ecuatorianas como la Alianza. Estos hechos denunciados se encuentran en la impunidad y se continúa criminalizando a defensoras y defensores de derechos humanos

Notificaciones que nos correspondan las recibiremos en los correos electrónicos

¹⁵ https://twitter.com/CONAIE_Ecuador/status/1453001411738865668?s=20

¹⁶ Agamben, G. (2003). Estado de excepción. Homo sacer, II, I. Madrid: Pretextos, pág 9.