

EL ESTADO DE EXCEPCIÓN Y SU RÉGIMEN JURÍDICO

Sumario: 1.- Concepto de Estado de excepción; 2.- Generalidades y observaciones; 3.- Características del Estado de excepción; 4.- Precisiones importantes; 5.- La Corte Constitucional y la verificación de las causales para decretar el Estado de excepción; 6.- Supranacionalidad de las limitaciones a los Estados de excepción; 7.- La Corte Interamericana de Derechos Humanos y los Estados de excepción; 8.- EL caso Zambrano Vélez y otros versus Ecuador. Bibliografía.

Desarrollo

1.- Concepto de Estado de excepción

El Estado de Excepción constituye una declaración gubernamental y un régimen jurídico extraordinario autorizado constitucionalmente que se activa por decisión indelegable del presidente constitucional de la República ante situaciones graves expresamente definidas en la ley suprema, y que sin interrumpir las actividades de las Funciones del Estado permite suspender o limitar el ejercicio de ciertos derechos constitucionales, así como tomar medidas tributarias y no tributarias orientadas a superar las razones que motivaron la declaratoria del Estado de excepción¹³⁹.

Según el artículo 28 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado¹⁴⁰ “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 de excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades a pretexto de su declaración.”

Para la Corte Constitucional del Ecuador¹⁴¹ “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”

¹³⁹ Este concepto es construido sobre la base de la legislación ecuatoriana.

¹⁴⁰ Publicada en el Registro Oficial.

¹⁴¹ Dictamen 1-24-EE/24 del 29 de febrero de 2024.

2.- Generalidades y observaciones

Héctor Fix Zamudio relata¹⁴² que “La creación de disposiciones jurídicas para regular las situaciones graves de conflictos internos o externos surgieron en forma definida en el derecho romano, en cuanto se establecieron normas de duración temporal con el fin de que las autoridades públicas pudiesen superar las situaciones de peligro derivadas de insurrecciones internas o de guerra exterior. En efecto, el destacado jurista alemán Carl Schmitt señaló que durante la República se estableció la dictadura comisarial, la que consistía en la designación por el cónsul a solicitud del Senado, de un funcionario durante un periodo de seis meses con atribuciones para hacer frente a la emergencia, pero en la práctica, si la situación se normalizaba antes de concluir dicho plazo, el comisario debía dejar su cargo. El mismo autor distinguía entre esta dictadura temporal (comisarial) y la permanente (soberana), que se transformaba en tiranía como las ejercidas por Sila y por César”

El mismo autor señala¹⁴³ que “El derecho constitucional latinoamericano, de manera prácticamente unánime, prevé y reglamenta la existencia y funcionamiento de los estados de excepción para hacer frente con eficacia y rapidez a situaciones de grave emergencia, pero son muy variables las calificaciones y los instrumentos constitucionales para dictarlas y aplicarlas, y como ya se ha dicho, también son muy diversas las denominaciones que se utilizan para calificar dichas situaciones: estado de guerra; estado sitio; de emergencia, o de peligro; medidas prontas de seguridad; suspensión de garantías, entre otros nombres, y generalmente también se enumeran los derechos humanos que pueden suspenderse o limitarse temporalmente, y de aquellos otros, especialmente en los textos más recientes, que por el contrario deben mantenerse intangibles, así como los instrumentos procesales para asegurar su protección.”

También destaca¹⁴⁴: “La única manera efectiva de evitar la arbitrariedad en las declaraciones de emergencia y su aplicación, es su judicialización, la que se ha desarrollado con bastante lentitud, ya que por muchos años predominó el criterio tanto legislativo como jurisprudencial de que se trataba de cuestiones estrictamente políticas que no podían someterse al conocimiento de los organismos jurisdiccionales. En efecto, la revisión judicial de la inconstitucionalidad de las disposiciones legislativas puede utilizarse durante las situaciones de emergencia

142 En su trabajo *Los Estados de Excepción y la Defensa de la Constitución*. Página 802.
Tomado de: file:///C:/Users/Dr.%20Miguel%20Hern%C3%A1ndez/Downloads/14.%20Los%20Estados%20de%20Excepcio%CC%81n%20y%201a%20defensa%20de%201a%20Constitucio%CC%81n%20%E2%80%93%20H.%20F.pdf

143 Página 809 del trabajo citado.

144 Página 812.

o de excepción, para examinar la concordancia y proporcionalidad de las medidas generales que se adoptan con motivo de las declaraciones de los estados de excepción, incluyendo las declaraciones mismas (aun cuando sea con limitaciones en cuanto a la apreciación de la oportunidad y de la discrecionalidad políticas de las declaraciones respectivas), en cuanto afectan la normalidad constitucional y los derechos fundamentales de los gobernados.”

En el caso ecuatoriano nuestra Constitución prevé en parte del artículo 166 párrafo segundo que “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.”

Juan Pablo Aguilar señala:¹⁴⁵

“Ante las posibilidades que ofrece, el estado de excepción se convierte, por lo menos, en una tentación para el ejercicio de poderes arbitrarios, ante la cual en no pocos casos han cedido las autoridades de turno. Los estados de excepción, muchas veces, se han convertido en instrumento rutinario de gobierno y recurso constante que acaba transformando lo excepcional en común y corriente; en palabras de Despouy, “en toda una serie de casos los estados de excepción se habían transformado en el instrumento jurídico mediante el cual se pretendía ‘legalizar’ los peores abusos y las más perniciosas arbitrariedades.”

Refiriéndose al Ecuador este importante autor indica¹⁴⁶:

“ciento setenta y nueve estados de excepción se han decretado desde el inicio del último período democrático¹⁴⁷ hasta la promulgación de la Constitución vigente; de ellos ciento treinta y dos (las tres cuartas partes), son posteriores al año 2000. Durante la presidencia de ..., y hasta el 20 de octubre de 2008, se decretaron cuarenta y ocho estados de excepción, lo que casi alcanza los cincuenta y seis que sumaron sus dos antecesores. Parece claro, sobre todo en el período reciente, que la excepción se ha convertido en la regla.”

¹⁴⁵ En su trabajo *Entre la retórica de lo nuevo y la persistencia del pasado: La Corte Constitucional y los estados de excepción*, contenido en la revista IURIS DICTIO de la Universidad San Francisco de Quito. Publicación de septiembre de 2010. Página 61. Tomado de: <https://revistas.usfq.edu.ec/index.php/iurisdictio/article/view/693>

¹⁴⁶ Página 62 del trabajo citado.

¹⁴⁷ Año 1979.

Aguilar es crítico con la Corte Constitucional de la época¹⁴⁸

“Curioso resulta que una Corte que se autoproclama seguidora del “paradigma neoconstitucional”, no se cuestione la utilización de los estados de excepción como instrumento normal de gobierno y no le parezca por lo menos digno de análisis el hecho de que las medidas excepcionales se hayan aplicado en diecisiete de los dieciocho meses de vigencia de la Constitución.

(...)

La falta de vinculación entre el discurso teórico que la Corte desarrolla en sus sentencias y la decisión final que toma en ellas es evidente en todos los casos. Se empieza siempre por exponer lo que podríamos denominar una visión garantista de los estados de excepción, pero a la hora de examinar cada decreto se recurre a cualquier pirueta mental para conseguir que, a la larga, se justifique precisamente la clase de decisiones que la teoría busca descalificar.”

La valoración continúa¹⁴⁹:

“Salvo en dos casos, en los que no se señala una causal expresa, todas las declaraciones de estado de excepción hechas a partir del 20 de octubre de 2008 se relacionan con una sola causal, la que el artículo 164 de la Constitución denomina “grave conmoción interna”. En otras palabras, entre noviembre de 2009 y febrero de 2010 se han dictado en el Ecuador dieciséis decretos ejecutivos (uno por mes) que se fundamentan en la idea de conmoción interna para adoptar medidas excepcionales en los más variados espacios y materias; al parecer, vivimos en un país en permanente conmoción, en el que existe un sinnúmero de problemas que no pueden solucionarse por medio de los instrumentos corrientes del Estado Constitucional.

3.- Características del Estado de excepción

Como características del Estado de excepción podemos destacar las siguientes:

- a) Es una institución de Derecho estricto sometida al Derecho Público;

¹⁴⁸ Página 65.

¹⁴⁹ Página 70.

- b) Es una institución de orden público;
- c) La competencia para su declaración es exclusiva del presidente constitucional de la República;
- d) Habilita la suspensión o limitación de los derechos constitucionales a la inviolabilidad del domicilio, a la inviolabilidad de la correspondencia, a la libertad de tránsito, a la libertad de asociación y reunión y a la libertad de información en los términos que señala la Constitución;
- e) Puede ser revocado por la Asamblea Nacional en cualquier tiempo, “sin perjuicio del pronunciamiento que sobre su constitucionalidad pueda realizar la Corte Constitucional.”¹⁵⁰
- f) Se encuentra regulado tanto por legislación nacional (básicamente la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y la Ley de Seguridad Pública y del Estado) como supranacional (la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, fundamentalmente, sin perjuicio de los mandatos de la jurisprudencia interamericana);
- g) No interrumpe las actividades de las Funciones del Estado;
- h) Está sometido a los principios constitucionales de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad;
- i) Tiene un plazo constitucional máximo de 60 días, renovable hasta por treinta días más;
- j) Su declaratoria es indelegable;
- k) Las medidas comprendidas en el Estado de excepción están sujetas al control formal y material de la Corte Constitucional.

¹⁵⁰ Parte del artículo 166 párrafo primero de la Constitución: “La Presidenta o Presidente de la República notificará la declaración del estado de excepción a la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional y a los organismos internacionales que corresponda dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la firma del decreto correspondiente. 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.”

4.- Precisiones importantes

Considerando el régimen jurídico ecuatoriano de los Estados de excepción podemos destacar lo siguiente:

1.- Según el artículo 119 de la citada Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional “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.”

2.- La Corte Constitucional se debe involucrar en el análisis cualitativo de **las medidas** tomadas por el presidente de la República en cada Estado de excepción (control material o de fondo), considerando que tales medidas están destinadas a superar la situación extraordinaria que motivó la declaratoria del Estado de excepción. La aplicación de los principios de necesidad y proporcionalidad apuntan especialmente hacia el indicado análisis. En efecto, el artículo 123 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece:

“Art. 123.- Control material de las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción.- Para efectos del control material, la Corte Constitucional verificará que las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción cumplan los siguientes requisitos:

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

El artículo 30, párrafos segundo y tercero de la Ley de Seguridad Pública y del Estado concuerdan con la disposición transcrita:

“Las medidas de excepción deberán estar directa y específicamente encaminadas a conjurar las causas que generan el hecho objetivo y a impedir la extensión de sus efectos.

Toda medida que se decrete durante el estado de excepción debe ser proporcional a la situación que se quiere afrontar, en función de la gravedad de los hechos objetivos, naturaleza y ámbito de aplicación.”

3.- La declaratoria del Estado de excepción también es objeto de control de fondo o material (involucramiento cualitativo) por parte de la Corte Constitucional. El punto de partida para ello es el contenido del párrafo segundo del artículo 164 de la Constitución:

“El estado de excepción observará los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad. El decreto que establezca el estado de excepción contendrá la determinación de la causal y su motivación, ámbito territorial de aplicación, el periodo de duración, las medidas que deberán aplicarse, los derechos que podrán suspenderse o limitarse y las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los tratados internacionales.”

Las causales para la declaratoria del Estado de excepción están establecidas en el primer párrafo del señalado artículo:

“La Presidenta o Presidente de la República podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural. La declaración del estado de excepción no interrumpirá las actividades de las funciones del Estado.”

Los derechos que se pueden suspender o limitar durante el Estado de excepción están determinados en el artículo 165 párrafo primero de la Ley suprema:

“Durante el estado de excepción la Presidenta o Presidente de la República únicamente podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información, en los términos que señala la Constitución.”

En cuanto al control material o de fondo **de la declaratoria** del Estado de excepción, el artículo 121 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ordena:

“Art. 121.- Control material de la declaratoria de estado de excepción.- La Corte Constitucional realizará un control material de la declaratoria del estado de excepción, para lo cual verificará al menos lo siguiente:

1. Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia;
2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural;
3. Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario; y,
4. Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República.”

4.- La incursión de la Corte Constitucional en la valoración de los aspectos de fondo o materiales de la **declaratoria** del Estado de excepción y de las **medidas** adoptadas por el presidente de la República en el Estado de excepción pueden convertir a dicha Corte –más allá de su recta intención– en un actor político. Por ejemplo, la Corte podría considerar que una o varias de las medidas adoptadas por el presidente de la República son incompletas, innecesarias o ineficaces para superar la específica situación de grave conmoción interna o de calamidad pública que ameritó la declaratoria del Estado de excepción; podría concluir que no hay relación directa entre los hechos acontecidos y las medidas tomadas para superar los efectos de esos hechos, o para evitar la reiteración de tales hechos; podría concluir que hay medidas más eficaces, de más pronto resultado y austeras que las tomadas por el presidente, etc; incluso las afirmaciones de la Corte Constitucional podrían ridiculizar a un presidente. En definitiva, la Corte podría convertirse en un actor político sin intención de serlo.

5.- El control jurídico que ejerce la Corte Constitucional **se extiende** a los decretos que se dicten con fundamento en el que declara el Estado de excepción, al tenor del artículo 119 párrafo segundo de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional¹⁵¹. Este aspecto es muy importante porque la expedición

151 Que dice: “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.”

del decreto que declara el Estado de excepción puede ser, en el fondo, la excusa para la expedición de uno o de varios decretos de ejecución del Estado de excepción. Podría haber, pues, desviación de poder.

6.- La facultad constitucional de la Asamblea Nacional de “revocar el decreto (de Estado de excepción) en cualquier tiempo, sin perjuicio del pronunciamiento que sobre su constitucionalidad pueda realizar la Corte Constitucional”, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 166 párrafo primero de la Constitución, puede afectar directamente la eficacia de las medidas adoptadas por el presidente de la República para superar la o las causas que motivaron la expedición del Estado de excepción.

5.- La Corte Constitucional y la verificación de las causales para decretar el Estado de excepción

Ahora bien, en términos de racionalidad jurídica nos parece claro que si la Corte Constitucional *verifica la configuración de las causales constitucionales* para la declaratoria del Estado de excepción, es básico que respecto de ellas tenga una concepción; de otra manera no sería posible hacer tal verificación. En otras palabras, una concepción de las causales es condición necesaria para su verificación. Dicha verificación es una operación silogística. Tenemos en mente los desarrollos conceptuales realizados por la Corte respecto de las causales de *grave conmoción interna y calamidad pública*. Ésta última ha sido entendida por la Corte en los siguientes términos:

*“[...] por calamidad pública se entiende toda situación de catástrofe con origen en causas naturales o antrópicas que, por tener el carácter de imprevisible o sobreviniente, provoca graves consecuencias sobre la sociedad, particularmente, la lesión o puesta en riesgo de la integridad de la vida humana o de la naturaleza. [...] Así, se destaca de la definición expuesta dos elementos esenciales cuya concurrencia se requiere para la configuración de una calamidad pública, a saber, (i) la presencia de una situación catastrófica derivada de causas naturales o humanas que afecte gravemente a las condiciones sociales de una región o de todo el país; y (ii) que la concurrencia de dicha situación sea imprevista o sobreviniente [...]”*¹⁵²

152 Texto reproducido en el dictamen 7-20-EE/20 del 27 de diciembre de 2020. Página 9. Jueza ponente: Dra. Daniela Salazar Marín.

Tomado de: http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOicyYzM2ZDg1NC1iZDFjLTRkMWQyYjBkZS0xZGJjYWNmYjc3ZTcucGRmJ30=

La conmoción interna ha sido conceptualizada así por la Corte Constitucional¹⁵³:

“21. 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.”

Lo que hemos señalado: la necesidad de una concepción previa respecto de las causales para decretar el Estado de excepción es algo que consideramos completamente lógico. La Corte Constitucional del Ecuador respecto de la causal “conflicto armado interno” tiene una posición un poco extraña. En efecto, en el dictamen 1-24-EE/24 del 29 de febrero de 2024¹⁵⁴ la Corte sostiene, entre otros¹⁵⁵:

“75. Previo a determinar si se configura la causal invocada y al ser la primera vez que se analiza la causal de conflicto armado interno, esta Corte debe puntualizar que únicamente le corresponde realizar un control de constitucionalidad de naturaleza jurisdiccional sobre el decreto de estado

153 Dictamen 3-19-EE/19 del 9 de julio de 2019. Páginas 4 y 5. Juez ponente, Dr. Agustín Grijalva. Tomado de: <http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/3965cb1e-fbfe-4ef4-9a1f-2016a93e3261/0003-19-ee-dictamen.pdf?guest=true>

154 Ponencia del doctor Enrique Herrería Bonnet, uno de los mejores jueces de la Corte. Tomado de: <file:///C:/Users/Dr.%20Miguel%20Hern%C3%A1ndez/Downloads/DICTAMEN.pdf>

155 El antecedente de este dictamen lo resume la Corte:

“1. El 8 de enero de 2024, mediante oficio T. 110-SGJ-24-0035, el presidente de la República del Ecuador, Daniel Noboa Azín (“**presidente**”), notificó a la Corte Constitucional una copia certificada del Decreto Ejecutivo 110 (“**Decreto 110**”), en el que resolvió: “Declarar el estado de excepción en todo el territorio nacional por grave conmoción interna, incluidos todos los centros de privación de la libertad que integran el Sistema Nacional de Rehabilitación Social”, con fundamento en la situación que describe, la cual “resalta la violencia y criminalidad en el territorio nacional” y “requiere una intervención emergente y urgente de las instituciones del Estado para precautelar y garantizar la seguridad e integridad, así como los demás derechos de los ciudadanos, el orden público, la paz social y el orden constituido”. El Decreto 110 se recibió el 10 de enero de 2024, junto con un sobre cerrado, personal y reservado.

2. El 9 de enero de 2024, mediante oficio T. 110-SGJ-24-0039, el presidente remitió a la Corte Constitucional una copia certificada del Decreto Ejecutivo 111 (“**Decreto 111**”), emitido la misma fecha, a través del cual complementó el Decreto 110 y señaló lo siguiente: “[r]econocer la existencia de un conflicto armado interno”, indicando que esta se invocaba como una causal adicional. Este decreto se recibió el 11 de enero de 2024 junto con un sobre cerrado, personal y reservado.”

El párrafo 203 precisó:

“203. El artículo 5 del Decreto 111 dispone lo siguiente:

Artículo 5. Ordenar a las Fuerzas Armadas ejecutar operaciones militares, bajo el derecho internacional humanitario y respetando los derechos humanos, para neutralizar a los grupos identificados en el artículo 4 del presente Decreto Ejecutivo.”

de excepción. En otras palabras, no le compete efectuar un análisis exhaustivo sobre si los hechos invocados por la presidencia tienen o no la potencialidad jurídica de generar una cierta consecuencia. La LOGJCC solamente exige a este Organismo verificar que: **(i)** los hechos alegados hayan tenido real ocurrencia; y, que **(ii)** configuren la causal invocada, entre otros requisitos.

(...)

85. 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.

86. 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.

87. 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.

(A nosotros nos parece que si se verifican los hechos invocados por el presidente de la República y la Corte tiene una concepción sobre lo que es “conflicto armado interno”, es inevitable concluir que el conflicto armado interno existe; de otra manera no se habría podido configurar).

(...)

92. En consecuencia, y toda vez que el presidente ha justificado, **en abstracto**¹⁵⁶, 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.

(Para nosotros los alcances y características del conflicto armado interno son elementos de su concepción)

(...)

122. ... esta Magistratura estima necesario reafirmar, conforme se ha señalado en párrafos anteriores que el pronunciamiento realizado a través del presente dictamen se circunscribe al ámbito de las competencias y facultades propias de la Corte Constitucional. En otras palabras, el análisis efectuado se limita a llevar a cabo un control constitucional de la declaratoria de estado de excepción contenida en los Decretos.

(...)

144. Como se ha reiterado en este dictamen, a esta Corte no le compete verificar la existencia de un conflicto armado interno, al ser una cuestión

¹⁵⁶ Las negrillas son nuestras.

de hecho que escapa de sus atribuciones. Así también, que se configure o no un conflicto armado interno no depende ni se condiciona temporalmente a la vigencia del presente estado de excepción.

(...)

204. Conforme se señaló en el acápite 5.3.2. *supra*, a esta Corte no le compete verificar la existencia de un conflicto armado interno, al exigir un análisis exhaustivo y minucioso que excede las facultades de esta Magistratura en el marco del presente control de constitucionalidad, sino que responde al reconocimiento de las privativas atribuciones del presidente para definir cuándo, a su conocimiento y entender, ocurre este fenómeno.

205. Ello, porque la existencia de un conflicto armado interno, como se ha señalado de forma reiterada, no depende de declaraciones o reconocimientos políticos o de las partes involucradas, ni se configura en virtud del control de constitucionalidad que le compete a este Organismo. En consecuencia, a la Corte tampoco le corresponde efectuar afirmaciones sobre el régimen jurídico aplicable, al ni siquiera ser competente para verificar si existe o no un conflicto armado interno.

206. Con base en lo expuesto, se declara la constitucionalidad condicionada de la medida *in examine*, excepto la frase “bajo el derecho internacional humanitario”. El artículo 5 del Decreto 111 se leerá de la siguiente forma¹⁵⁷:

Ordenar a las Fuerzas Armadas ejecutar operaciones militares, respetando los derechos humanos, para neutralizar a los grupos identificados en el artículo 4 del presente Decreto Ejecutivo.

207. Sin perjuicio de ello, cabe precisar que esta Corte no está determinando que el derecho internacional humanitario es inaplicable, sino que no le es posible avalarlo y, por tanto, se abstiene de realizar apreciaciones adicionales. En consecuencia, corresponde que se elimine esa frase del Decreto 111, ya que la determinación del régimen jurídico aplicable se deberá realizar en cada situación y caso a caso por las autoridades competentes.”

¹⁵⁷ El artículo 5 del Decreto 111 dispuso:

“**Artículo 5.** Ordenar a las Fuerzas Armadas ejecutar operaciones militares, bajo el derecho internacional humanitario y respetando los derechos humanos, para neutralizar a los grupos identificados en el artículo 4 del presente Decreto Ejecutivo.”

En la parte dispositiva del dictamen 1-24- EE/24 la Corte determina, entre otros:

“3. Reconocer que la existencia de un conflicto armado interno es una cuestión de hecho, que no depende de la declaratoria de una autoridad pública, como la emisión de un estado de excepción o su control por parte de este Organismo.

4. Recordar que la intervención de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía e integridad territorial es una de sus competencias ordinarias e, incluso, en caso de conflicto armado interno, estas pueden movilizarse e intervenir una vez fenecido el estado de excepción que nos ocupa, de acuerdo con el ordenamiento jurídico.”

Ahora bien, no puede pasar inadvertido que el voto concurrente de 5 de los 8 jueces votantes del indicado dictamen 1-24- EE/24 sostuvo, entre otros, lo siguiente¹⁵⁸:

“59. 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 interno¹⁵⁹; 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 CANI¹⁶⁰ 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.

60. Se observa que los hechos presentados por el presidente de la República en la información remitida a esta Corte no configuran la causal de conflicto armado interno. Pese a ello, consideramos que aquello no influye ni afecta a la constitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción, pues es innegable que los hechos descritos desbordan la capacidad del Estado para afrontar la crisis que atraviesa el país y que para enfrentarla es menester aplicar medidas excepcionales que se habilitan durante un

¹⁵⁸ El dictamen tuvo el voto favorable de los 8 jueces que asistieron a la sesión.

¹⁵⁹ Decimos nosotros: una opinión sobre la configuración de “conflicto armado interno” supone como condición necesaria previa una concepción sobre lo que debe entenderse por “conflicto armado interno.”

¹⁶⁰ CANI significa conflicto armado no internacional.

estado de excepción y que están cubiertas por la causal de grave conmoción interna. En esa línea, las medidas adoptadas, han sido analizadas en el Dictamen 1-24-EE/24 y ratificamos su constitucionalidad, más allá de las precisiones que se efectuarán más adelante.

(...)

62. Finalmente, en vista de que consideramos que el presidente de la República al momento no ha justificado la configuración de la causal de conflicto armado interno, consideramos que no nos correspondía pronunciarnos acerca del resto del contenido del Decreto Ejecutivo 111.

(...)

69. Por las razones expuestas, reiteramos que la declaratoria de estado de excepción es constitucional y coincidimos con el Dictamen 1-24-EE/24 en cuanto al análisis efectuado de la causal de grave conmoción interna y de la constitucionalidad de las medidas adoptadas, con las precisiones realizadas en este voto concurrente. Nuestra discrepancia se da respecto del análisis de la fundamentación que el Decreto Ejecutivo 111 presentó para la configuración de la causal de conflicto armado interno. Por lo que, al encontrar que no está justificada consideramos que a la Corte Constitucional no le correspondía pronunciarse acerca del resto del contenido del Decreto Ejecutivo 111.”

6.- Supranacionalidad de las limitaciones a los Estados de excepción

Por su relación con los derechos humanos los Estados de excepción tienen *limitaciones supranacionales*. Así, la Convención Americana de Derechos Humanos le dedica un artículo, el 27, cuyo contenido es el siguiente¹⁶¹:

“Artículo 27. Suspensión de Garantías

1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean

¹⁶¹ Tomado de: https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

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

3. Todo Estado parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados partes en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión.”

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece en el artículo 4¹⁶²:

“Artículo 4

1. En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes 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, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

2. La disposición precedente no autoriza suspensión alguna de los artículos 6, 7, 8 (párrafos 1 y 2), 11, 15, 16 y 18.¹⁶³

¹⁶² Tomado de: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

¹⁶³ El artículo 6 se refiere al derecho a la vida.

El artículo 7 se refiere a la prohibición de torturas, penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. “En particular, nadie será sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos”, dice también la norma.

El artículo 8 numeral 1 se refiere a la prohibición de esclavitud, y el numeral 2 de la misma disposición a la prohibición de sometimiento a servidumbre.

3. Todo Estado Parte en el presente Pacto que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en el presente Pacto, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión. Se hará una nueva comunicación por el mismo conducto en la fecha en que se haya dado por terminada tal suspensión. Observación general sobre su aplicación.”

7.- La Corte Interamericana de Derechos Humanos y los Estados de excepción

Respecto del citado artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos la Corte Interamericana ha emitido las *opiniones consultivas números 8 y 9*. La número 8, expedida el 30 de enero de 1987, destaca, entre otros:¹⁶⁴

“19. El análisis jurídico del citado artículo 27 y de la función que cumple debe partir de la consideración de que es un precepto concebido sólo para situaciones excepcionales. Se aplica únicamente “ en caso de guerra, de

El artículo 11 aborda la prohibición de encarcelamiento “por el solo hecho de no poder cumplir una obligación contractual”.

El artículo 15 dice:

“Artículo 15

1. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.

2. Nada de lo dispuesto en este artículo se opondrá al juicio ni a la condena de una persona por actos u omisiones que, en el momento de cometerse, fueran delictivos según los principios generales del derecho reconocidos por la comunidad internacional.”

El artículo 16 aborda el reconocimiento de la personalidad jurídica de todo ser humano.

El artículo 18 dice:

“Artículo 18

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza.

2. Nadie será objeto de medidas coercitivas que puedan menoscabar su libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección.

3. La libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás.

4. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.”

¹⁶⁴ Tomado de: https://www.corteidh.or.cr/opiniones_consultivas.cfm

peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte “. Aun entonces, autoriza solamente la suspensión de ciertos derechos y libertades, y ello “ en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación “. Las disposiciones que se adopten, además, no deben violar otras obligaciones internacionales del Estado Parte, ni deben entrañar “ discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social “.

20. La suspensión de las garantías puede ser, en algunas hipótesis, el único medio para atender a situaciones de emergencia pública y preservar los valores superiores de la sociedad democrática. Pero no puede la Corte hacer abstracción de los abusos a que puede dar lugar, y a los que de hecho ha dado en nuestro hemisferio, la aplicación de medidas de excepción cuando no están objetivamente justificadas a la luz de los criterios que orientan el artículo 27 y de los principios que, sobre la materia, se deducen de otros instrumentos interamericanos. Por ello, la Corte debe subrayar que, dentro de los principios que informan el sistema interamericano, la suspensión de garantías no puede desvincularse del “ejercicio efectivo de la democracia representativa” a que alude el artículo 3 de la Carta de la OEA. Esta observación es especialmente válida en el contexto de la Convención, cuyo Preámbulo reafirma el propósito de “ consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre “. La suspensión de garantías carece de toda legitimidad cuando se utiliza para atentar contra el sistema democrático, que dispone límites infranqueables en cuanto a la vigencia constante de ciertos derechos esenciales de la persona.

21. Resulta claro que ningún derecho reconocido por la Convención puede ser suspendido a menos que se cumplan las condiciones estrictas señaladas en el artículo 27.1. Además, aun cuando estas condiciones sean satisfechas, el artículo 27.2 dispone que cierta categoría de derechos no se puede suspender en ningún caso. Por consiguiente, lejos de adoptar un criterio favorable a la suspensión de los derechos, la Convención establece el principio contrario, es decir, que todos los derechos deben ser respetados y garantizados a menos que circunstancias muy especiales justifiquen la suspensión de algunos, en tanto que otros nunca pueden ser suspendidos por grave que sea la emergencia.

22. Habida cuenta de que el artículo 27.1 contempla distintas situaciones y dado, además, que las medidas que se adopten en cualquiera de estas

emergencias deben ser ajustadas a “las exigencias de la situación”, resulta claro que lo permisible en unas de ellas podría no serlo en otras. La juridicidad de las medidas que se adopten para enfrentar cada una de las situaciones especiales a que se refiere el artículo 27.1 dependerá, entonces, del carácter, intensidad, profundidad y particular contexto de la emergencia, así como de la proporcionalidad y razonabilidad que guarden las medidas adoptadas respecto de ella.”

Sobre las **garantías** dicha opinión consultiva No 8 expresa, entre otros:

“24. 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. Estando suspendidas las garantías, algunos de los límites legales de la actuación del poder público pueden ser distintos de los vigentes en condiciones normales, pero no deben considerarse inexistentes ni cabe, en consecuencia, entender que el gobierno esté investido de poderes absolutos más allá de las condiciones en que tal legalidad excepcional está autorizada. Como ya lo ha señalado la Corte en otra oportunidad, el principio de legalidad, las instituciones democráticas y el Estado de Derecho son inseparables (cf. **La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos**, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr. 32).

25. No es el propósito de la Corte hacer un desarrollo teórico sobre la relación entre derechos y garantías. Basta señalar qué debe entenderse por garantía en el sentido en que el término está utilizado por el artículo 27.2. Las garantías sirven para proteger, asegurar o hacer valer la titularidad o el ejercicio de un derecho. Como los Estados Partes tienen la obligación de reconocer y respetar los derechos y libertades de la persona, también tienen la de proteger y asegurar su ejercicio a través de las respectivas garantías (art. 1.1), vale decir, de los medios idóneos para que los derechos y libertades sean efectivos en toda circunstancia.

26. El concepto de derechos y libertades y, por ende, el de sus garantías, es también inseparable del sistema de valores y principios que lo inspira. En una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a

la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros.

27. Como ha quedado dicho, en condiciones de grave emergencia es lícito suspender temporalmente ciertos derechos y libertades cuyo ejercicio pleno, en condiciones de normalidad, debe ser respetado y garantizado por el Estado pero, como no todos ellos admiten esa suspensión transitoria, es necesario que también subsistan “ las garantías judiciales indispensables para (su) protección “. El artículo 27.2 no vincula esas garantías judiciales a ninguna disposición individualizada de la Convención, lo que indica que lo fundamental es que dichos procedimientos judiciales sean indispensables para garantizar esos derechos.

(...)

42. Los razonamientos anteriores llevan a la conclusión de que los procedimientos de hábeas corpus y de amparo son de aquellas garantías judiciales indispensables para la protección de varios derechos cuya suspensión está vedada por el artículo 27.2 y sirven, además, para preservar la legalidad en una sociedad democrática.

43. Por otra parte debe advertirse que aquellos ordenamientos constitucionales y legales de los Estados Partes que autoricen, explícita o implícitamente, la suspensión de los procedimientos de hábeas corpus o de amparo en situaciones de emergencia, deben considerarse incompatibles con las obligaciones internacionales que a esos Estados impone la Convención.”

La opinión consultiva número 9, emitida el 6 de octubre de 1987, complementa la número 8 con claridad¹⁶⁵:

“24. El artículo 25.1 incorpora el principio, reconocido en el derecho internacional de los derechos humanos, de la efectividad de los instrumentos o medios procesales destinados a garantizar tales derechos. Como ya la Corte ha señalado, según la Convención

los Estados Partes se obligan a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violación de los derechos humanos (art. 25), recursos que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (art. 8.1), todo ello dentro de la obligación general

¹⁶⁵ Misma fuente.

a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción (**Casos Velásquez Rodríguez, Fairén Garbi y Solís Corrales y Godínez Cruz, Excepciones Preliminares**, Sentencias del 26 de junio de 1987, párrs. 90, 90 y 92, respectivamente).

Según este principio, la inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones a los derechos reconocidos por la Convención constituye una transgresión de la misma por el Estado Parte en el cual semejante situación tenga lugar. En ese sentido debe subrayarse que, para que tal recurso exista, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla. No pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando su inutilidad haya quedado demostrada por la práctica, porque el Poder Judicial carezca de la independencia necesaria para decidir con imparcialidad o porque falten los medios para ejecutar sus decisiones; por cualquier otra situación que configure un cuadro de denegación de justicia, como sucede cuando se incurre en retardo injustificado en la decisión; o, por cualquier causa, no se permita al presunto lesionado el acceso al recurso judicial.

25. Las conclusiones precedentes son válidas, en general, respecto de todos los derechos reconocidos por la Convención, en situación de normalidad. 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.

26. Por consiguiente, es violatoria de la Convención toda disposición adoptada por virtud del estado de emergencia, que redunde en la supresión de esas garantías.

27. El artículo 8 de la Convención en su párrafo 1 señala que:

Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente,

independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

(...)

28. Este artículo 8 reconoce el llamado “debido proceso legal”, que abarca las condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquéllos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial. Esta conclusión se confirma con el sentido que el artículo 46.2.a) da a esa misma expresión, al establecer que el deber de interponer y agotar los recursos de jurisdicción interna, no es aplicable cuando no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados.

29. El concepto de debido proceso legal recogido por el artículo 8 de la Convención debe entenderse como aplicable, en lo esencial, a todas las garantías judiciales referidas en la Convención Americana, aun bajo el régimen de suspensión regulado por el artículo 27 de la misma.

30. Relacionado el artículo 8 con los artículos 7.6, 25 y 27.2 de la Convención, se concluye que los principios del debido proceso legal no pueden suspenderse con motivo de las situaciones de excepción en cuanto constituyen condiciones necesarias para que los instrumentos procesales, regulados por la Convención, puedan considerarse como garantías judiciales. Esta conclusión es aún más evidente respecto del hábeas corpus y del amparo, a los que la Corte se referirá en seguida y que tienen el carácter de indispensables para tutelar los derechos humanos que no pueden ser objeto de suspensión.

(...)

LA CORTE,

ES DE OPINIÓN,

por unanimidad

1. Que deben considerarse como garantías judiciales indispensables no susceptibles de suspensión, según lo establecido en el artículo 27.2 de la Convención, el hábeas corpus (art. 7.6), el amparo, o cualquier otro recurso

efectivo ante los jueces o tribunales competentes (art. 25.1), destinado a garantizar el respeto a los derechos y libertades cuya suspensión no está autorizada por la misma Convención.

por unanimidad

2. También deben considerarse como garantías judiciales indispensables que no pueden suspenderse, aquellos procedimientos judiciales, inherentes a la forma democrática representativa de gobierno (art. 29.c), previstos en el derecho interno de los Estados Partes como idóneos para garantizar la plenitud del ejercicio de los derechos a que se refiere el artículo 27.2 de la Convención y cuya supresión o limitación comporte la indefensión de tales derechos.

por unanimidad

3. Que las mencionadas garantías judiciales deben ejercitarse dentro del marco y según los principios del debido proceso legal, recogidos por el artículo 8 de la Convención.”

8.- EL caso Zambrano Vélez y otros versus Ecuador

El 4 de julio de 2007 la Corte Interamericana emitió sentencia en el caso conocido como “Zambrano Vélez y otros Vs Ecuador”. En esta decisión la Corte señaló, entre otros¹⁶⁶:

“(…)

Los hechos del presente caso se enmarcaron en un contexto en el que algunas de las principales ciudades del Ecuador se vieron afectadas por graves hechos de delincuencia, que conllevaron a un clima de inseguridad y conmoción interna. Ante dicha situación, y en el marco de la Ley de Seguridad Nacional, según reconoció el Estado (*supra* párrs. 17 a 19), el Presidente de la República dictó el Decreto No. 86¹⁶⁷ de 3 de septiembre de 1992, el cual establecía:

¹⁶⁶ Tomado de: https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias.cfm

¹⁶⁷ Cfr. decreto No. 86, de 3 de septiembre de 1992, publicado ese mismo día en el “Registro Oficial” y suscrito por el Presidente de la República, Sixto Durán Ballén y por el Ministro de Defensa Nacional, José Gallardo Román (expediente de anexos al escrito de solicitudes y argumentos, anexo 45, folio 916).

Considerando

Que en todo el territorio nacional y, especialmente en las ciudades de Quito y Guayaquil, continúan suscitándose hechos de vandalismo, atentados contra la integridad física de las personas y considerables perjuicios a la propiedad pública y privada, que han determinado un grave estado de conmoción interna;

Que es indispensable mantener y defender el sistema jurídico y democrático de la República, así como precautelar el orden y la seguridad de los habitantes del ECUADOR, arbitrando las medidas adecuadas; y

En ejercicio de las atribuciones legales,

ARTÍCULO PRIMERO.- Dispónese la intervención de las Fuerzas Armadas en todo el territorio nacional, como medio de precautelar la seguridad de las personas y de los bienes públicos y privados.

ARTÍCULO SEGUNDO.- El presente Decreto entrará en vigencia desde la presente fecha, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial y de su cumplimiento encárguese el señor Ministro de Defensa Nacional.

(...)

52. La Corte estima que, una vez determinada una intervención militar con tan amplios alcances y en función de objetivos a su vez tan amplios y difusos (*supra* párr. 48), la suspensión de garantías que en efecto operó en este caso, y que el Estado reconoció al allanarse a la alegada violación del artículo 27 de la Convención, sobrepasó la facultad reconocida a los Estados por la Convención en el primer inciso de esta disposición. Si bien los hechos del caso refieren únicamente a la aplicación del Decreto No. 86 mencionado, y a este contexto se limita este Tribunal, es fundamental recordar que la suspensión de garantías debe operar como una medida estrictamente excepcional para enfrentar reales situaciones de emergencia, “en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación”, y no constituye un medio para enfrentar la criminalidad común. La Corte valora positivamente la manifestación del Estado en el sentido de que se encuentra “frente a un proceso [...] de democratizar [...] el régimen de excepción[, el cual] va a ser debidamente regulado y estrictamente monitoreado [...] en la próxima Asamblea Constituyente que está por conformarse en el Ecuador [...para que se] restrinja[...] el uso indiscriminado que en ciertas ocasiones se puede dar del estado de

excepción, de esa facultad que tiene el Poder Ejecutivo para decretar un estado de emergencia”.

(...)

64. La Corte observa que, bajo los artículos 145 y 147 de la Ley de Seguridad Nacional ecuatoriana vigente al momento de los hechos del presente caso, hechos delictuosos ocurridos durante un estado de excepción declarado con base en esa Ley, y que puedan configurar delitos de determinada gravedad, quedarían bajo jurisdicción penal militar. De tal manera, independientemente de quién cometiera el delito, el fuero militar quedaba automáticamente facultado para conocer de esos hechos, es decir, para eventualmente juzgar y sancionar a civiles y a miembros de las fuerzas armadas que hayan cometido delitos contra civiles. Es decir, amparadas en la declaración de un estado de excepción, esas regulaciones conferirían a la jurisdicción militar competencias de la jurisdicción ordinaria.

(...)

67. Ciertamente el Decreto de estado de emergencia no dispuso la suspensión del derecho a la vida, en controversia en este caso, ni la suspensión de “las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos” (artículo 27.2 de la Convención). Sin embargo, en la medida en que el Decreto de emergencia fue declarado en el marco de la Ley de Seguridad Nacional, las normas de ésta habrían tenido aplicación en caso de haber sido abierta alguna investigación en sede penal, militar u ordinaria, como tendría que haber sucedido en el momento mismo en que las presuntas víctimas fueron privadas de su vida (*infra* párrs. 88 a 90, 109 y 110). Esas normas resultarían en la afectación del derecho al juez natural de personas que cometan algún hecho delictuoso sancionable con reclusión ocurrido durante un estado de excepción, o de quienes se vean afectados por ese hecho o de sus familiares; podrían impedir un adecuado e independiente control de la compatibilidad de una suspensión de garantías con la Convención e implicarían la imposibilidad para esas personas o sus familiares de participar en el proceso.

(...)

94. Según fue establecido en el capítulo anterior (*supra* párrs. 42 a 71), el Decreto de emergencia no fijó límites espaciales, temporales ni materiales de la suspensión de garantías “en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación”. La Corte considera que, una

vez determinada una intervención militar con tan vastos alcances y en función de objetivos a su vez tan amplios y difusos (*supra* párrs. 48 a 52), y fijados los objetivos específicos del operativo efectuado el 6 de marzo de 1993 en términos tan generales (“la captura de delincuentes, narcotraficantes y terroristas”) (*supra* párr. 74), la planificación de una intervención de tal magnitud se puede dificultar al punto de hacer ineficaces las debidas medidas de seguridad que razonablemente puedan preverse para la prevención y protección de la vida de las personas y demás garantías inderogables. Además, hace prácticamente imposible realizar un adecuado control y verificación de la legalidad del uso de la fuerza en los hechos del caso (*supra* párrs. 83 a 90), en particular los criterios de excepcionalidad, necesidad y proporcionalidad, puesto que este examen debe realizarse estrictamente en función de los objetivos específicos definidos según las exigencias de una situación concreta. Corresponde ahora determinar el modo en que esto incidió en las circunstancias específicas en que las presuntas víctimas fueron privadas de su vida.

(...)

110. En conclusión, determinado el uso ilegítimo de la fuerza en el operativo realizado el 6 de marzo de 1993 por las Fuerzas Armadas ecuatorianas en el barrio Batallón de la Ciudad de Guayaquil; la falta de una explicación satisfactoria y convincente por parte del Estado acerca de la justificación del uso letal de la fuerza con armas de fuego; y el incumplimiento de la obligación de garantizar efectivamente el derecho a la vida por la vía de una investigación de lo ocurrido, la Corte considera que las presuntas víctimas fueron ejecutadas extrajudicialmente por agentes estatales. Esto constituye una privación arbitraria de su vida, por lo que el Estado es responsable por la violación del artículo 4.1 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio de los señores Wilmer Zambrano Vélez, Segundo Olmedo Caicedo Cobeña y José Miguel Caicedo Cobeña.”

Bibliografía

- a) Constitución de la República del Ecuador.
- b) Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
- c) Ley de Seguridad Pública y del Estado.
- d) Convención Americana de Derechos Humanos.

- e) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- f) Dictamen 1-24-EE/24 del 29 de febrero de 2024 de la Corte Constitucional del Ecuador.
- g) Dictamen 7-20-EE/20 del 27 de diciembre de 2020 de la Corte Constitucional del Ecuador.
- h) Opiniones consultivas No 8 y 9 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- i) Zambrano Vélez y otros versus Ecuador. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- k) *Los Estados de excepción y la defensa de la Constitución*. Héctor Fix Zamudio.
- l) *Entre la retórica de lo nuevo y la persistencia del pasado: la Corte Constitucional y los estados de excepción*. Juan Pablo Aguilar.
- m) Portal de la OEA.
- n) Portal de Naciones Unidas. Oficina del Alto Comisionado.
- ñ) Portal de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.