

Quito, D.M., 17 de octubre de 2024

## CASO 10-24-EE

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

#### DICTAMEN 10-24-EE/24

**Resumen:** La Corte Constitucional ejerce el control de constitucionalidad de la medida de suspensión del derecho a la libertad de tránsito, desde las 22h00 del 18 de septiembre de 2024, hasta las 06h00 del 19 de septiembre de 2024, en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia del Azuay, dispuesta mediante Decreto Ejecutivo 392, de 17 de septiembre de 2024. Una vez realizado el análisis, declara su constitucionalidad.

#### 1. Antecedentes

1. El 2 de julio de 2024, el presidente de la República del Ecuador, Daniel Noboa Azín (“**presidente**”), emitió el Decreto Ejecutivo 318, mediante el cual declaró estado de excepción en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez, de la provincia del Azuay, con vigencia de sesenta días, por las causales de grave conmoción interna y conflicto armado interno.<sup>1</sup>
2. El 1 de agosto de 2024, la Corte Constitucional emitió el dictamen 7-24-EE/24. En lo principal, declaró la constitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción, exclusivamente por la causal de grave conmoción interna, así como de las medidas de suspensión de los derechos a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia y libertad de reunión;<sup>2</sup> y de las requisiciones de bienes y la movilización de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, detallando precisiones y limitaciones a la declaratoria.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> En lo principal, las medidas dispuestas dentro del ámbito territorial de aplicación de la declaratoria se resumen en (a) suspensión de siguientes derechos: (i) inviolabilidad de domicilio, (ii) inviolabilidad de correspondencia, (iii) libertad de asociación y reunión. Además, dispuso (b): (i) las requisiciones de bienes a las que haya lugar “para mantener la soberanía y la integridad del Estado” en casos de extrema necesidad y en cumplimiento con el ordenamiento jurídico vigente y (ii) la continuación de movilización de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional de manera temporal, subsidiaria, extraordinaria, condicionada, regulada y fiscalizada.

<sup>2</sup> Sobre el derecho a la libertad de reunión, se hizo hincapié en que esta medida sería constitucional “siempre que se garantice el derecho a la protesta pacífica”.

<sup>3</sup> No obstante, declaró la inconstitucionalidad de la causal de conflicto armado interno y de la limitación del derecho a la libertad de asociación.

3. El 8 de agosto de 2024, el presidente emitió el Decreto Ejecutivo 351, mediante el cual incorporó un artículo al Decreto Ejecutivo 318, añadiendo como medida la limitación focalizada al derecho a la libertad de tránsito. La Corte Constitucional declaró la constitucionalidad de esta medida mediante dictamen 8-24-EE/24, de 22 de agosto de 2024.
4. El 30 de agosto de 2024, el presidente emitió el Decreto Ejecutivo 377, mediante el cual decretó la renovación por treinta días adicionales de la declaratoria del estado de excepción. La Corte Constitucional declaró la constitucionalidad de dicha renovación y de las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción mediante dictamen 9-24-EE/24, de 12 de septiembre de 2024.
5. El 17 de septiembre de 2024, el presidente emitió el Decreto Ejecutivo 392, mediante el cual agregó una Disposición Transitoria Única al Decreto Ejecutivo 318, reformado mediante Decreto Ejecutivo 351 y renovado a través del Decreto Ejecutivo 377.
6. Mediante Oficio T. 291-SGJ-24-0353, de 17 de septiembre de 2024, el presidente notificó a la Corte Constitucional del Ecuador con una copia del Decreto Ejecutivo 392, mediante el cual “se dispone la suspensión de la libertad de tránsito, desde las 22h00 del 18 de septiembre de 2024, hasta las 06h00 del jueves 19 de septiembre de 2024, en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay” y adjuntó un informe suscrito por la Policía Nacional.<sup>4</sup>
7. De conformidad con el artículo 7 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“CRSPCCC”) y en virtud del sorteo automático de 17 de septiembre de 2024, la sustanciación del presente caso le correspondió al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
8. El 30 de septiembre de 2024, el juez ponente avocó conocimiento de la causa y otorgó a la Presidencia de la República del Ecuador el término de 24 horas para que remita la constancia de realización de las notificaciones a las que se refiere el artículo 166, inciso primero de la Constitución.
9. El 1 de octubre de 2024, la Presidencia de la República remitió a esta Magistratura la constancia de las notificaciones a la Asamblea Nacional, al presidente de la Corte Constitucional, a la coordinadora representante de la Organización de las Naciones Unidas en el Ecuador y a la directora representante de la Organización de Estados Americanos en Ecuador, respecto del Decreto Ejecutivo 392.

---

<sup>4</sup> El 18 de septiembre de 2024, el mismo oficio fue ingresado por la ventanilla física de la Corte Constitucional, adjuntando adicionalmente un sobre cerrado junto con una copia del Decreto Ejecutivo 392.

## 2. Competencia

10. De conformidad con los artículos 166 y 436 numeral 8 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75, numeral 3, literal c) y 119 a 125 de la LOGJCC, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre la constitucionalidad de un estado de excepción y sus medidas.

## 3. Contenido de la medida

11. Conforme se desprende de los antecedentes resumidos *supra*, en el dictamen 7-24-EE/24, este Organismo ya se pronunció sobre la constitucionalidad del estado de excepción declarado mediante Decreto Ejecutivo 318. A su vez, a través del dictamen 8-24-EE/24, analizó y declaró la constitucionalidad de la limitación focalizada del derecho a la libertad de tránsito en determinados sectores de las provincias del Guayas, Los Ríos, Azuay y Orellana. Finalmente, mediante dictamen 9-24-EE/24, examinó y declaró la constitucionalidad de la renovación por treinta días adicionales de la declaratoria del estado de excepción y sus medidas.
12. En este orden de ideas, corresponde a esta Magistratura realizar el control de constitucionalidad formal y material de la incorporación al Decreto Ejecutivo 318,<sup>5</sup> de la Disposición Transitoria Única contenida en el Decreto Ejecutivo 392 (“**medida**”).
13. El artículo 1 del Decreto Ejecutivo 392 establece lo siguiente:

Artículo 1.- Agréguese como Disposición Transitoria Única del Decreto Ejecutivo No. 318 de 02 de julio de 2023, reformado con el Decreto Ejecutivo No. 351 de 08 de agosto de 2024, y renovado con Decreto Ejecutivo No. 377 de 30 de agosto de 2024, lo siguiente:

*“Disposición Transitoria Única.- Suspender la libertad de tránsito, únicamente desde las 22h00 del miércoles 18 de septiembre de 2024, hasta las 06h00 del jueves 19 de septiembre de 2024, en todos los cantones y parroquias de las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia del Azuay.*

*Las personas que circulen durante el horario temporal de restricción, serán puestas a ordenes (sic) de las autoridades competentes.*

*Se exceptúan de la restricción a la libertad de tránsito los siguientes:*

*1.- Servicios de salud de la red de salud pública integral y de la red privada complementaria;*

<sup>5</sup> Reformado mediante Decreto Ejecutivo 351 y renovado a través del Decreto Ejecutivo 377.

2.- *Seguridad y fuerza pública, seguridad privada complementaria, los servicios de gestión de riesgos y servicios de atención de emergencias;*

3.- *Servicios de emergencia vial;*

4.- *Los servidores públicos de la Presidencia de la República, Vicepresidencia de la República, Ministerio de Gobierno, Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio del Interior (sic), Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores, Asamblea Nacional y cuerpo diplomático acreditado en el país;*

5.- *Servidores públicos y/o personal de contratistas de entidades públicas, que acrediten que deben desplazarse para asegurar la continuidad de los servicios públicos o el cumplimiento de sus funciones;*

6.- *Personas que formen parte de una cadena logística, incluido el sector exportador, quienes deberán demostrar que pertenecen a una empresa cuyo giro ordinario de negocio requiere el transporte de carga y, de ser el caso, la licitud de la carga que transportan; de igual manera, las empresas cuyas plantas o facilidades de producción operen durante la noche o en turnos rotativos y sus empleados, debiendo acreditar tal calidad con el carnet o identificación de su empleador;*

7.- *Prestadores de servicios de transporte, logística aeroportuaria y transporte público;*

8.- *Personas que deba trasladarse desde y hacia aeropuertos por vuelos programados dentro del horario de restricción de la libertad de tránsito, y los vehículos que movilicen a estos pasajeros, así como quienes ejerzan la actividad de transporte terrestre comercial turístico y el personal operativo de las actividades de turismo;*

9.- *Abogados, siempre que acrediten la necesidad de acudir a una diligencia judicial, funcionarios de la Corte Constitucional y, servidores públicos de la Función Judicial;*

10.- *Trabajadores de medios de comunicación social, siempre que acrediten la necesidad;*

11.- *Trabajadores de los sectores estratégicos y servicios públicos definidos como tales en la Constitución, que son: la energía en todas sus formas, incluyendo sus contratistas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioelectrónico, el agua, la provisión de los servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones (como servicio público), vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias, y los demás que determine la ley;*  
y,

12.- *Personas que en el ejercicio de sus actividades económicas abastezcan una cadena productiva.*

*Las personas que se encuentren inmersas en estas excepciones deberán acreditarlo documentadamente.*

*La Policía Nacional, las Fuerzas Armadas y/o los agentes de control de tránsito están facultados para exigir la documentación que acredite encontrarse en una actividad exceptuada a toda persona que circule en el horario de toque de queda.*

*El Ministerio de Gobierno, en el ámbito de sus competencias, en coordinación con las instituciones pertinentes, podrá disponer las medidas que considere oportunas para el desarrollo de las actividades laborales y académicas, que fueren del caso.*

*La presente suspensión se aplicará exclusivamente en los días y horarios establecidos, por tanto, no afecta la vigencia del artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 318 de 02 de julio de 2024, reformado por el Decreto Ejecutivo No. 377 de 30 de agosto de 2024.” (cursivas en el original).*

#### 4. Control de constitucionalidad de la medida

##### 4.1. Control formal de la medida

14. El artículo 122 de la LOGJCC prescribe que, al realizar el control formal de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción, esta Magistratura debe verificar que dichas medidas cumplan dos requisitos: **(i)** que se ordenen mediante decreto, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico; y **(ii)** que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción.
15. Sobre el requisito **(i)**, se verifica que la medida analizada en el presente dictamen ha sido dispuesta por el presidente de la República del Ecuador, mediante Decreto Ejecutivo 392, de 17 de septiembre de 2024, en el marco del estado de excepción declarado a través del Decreto Ejecutivo 318.<sup>6</sup> Por tanto, se cumple con el requisito de forma recogido en el numeral 1 del artículo 122 de la LOGJCC.
16. Ahora bien, respecto del requisito **(ii)**, corresponde a esta magistratura analizar si la medida se enmarca dentro de las competencias **(ii.i)** materiales, **(ii.ii)** espaciales y **(ii.iii)** temporales de los estados de excepción.
17. Con respecto a la **competencia material (ii.i)**, de conformidad con el artículo 165, inciso primero de la Constitución, durante el estado de excepción, el presidente podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la libertad de tránsito. Toda vez que la medida que nos ocupa dispone una “suspensión al derecho a la libertad de tránsito”, el cual es susceptible de suspensión en el marco de una declaratoria de estado de excepción, esta Corte constata que la medida se enmarca dentro de la competencia material requerida.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Reformado mediante Decreto Ejecutivo 351 y renovado a través del Decreto Ejecutivo 377.

<sup>7</sup> No obstante, cabe realizar una precisión respecto de las diferencias entre la “suspensión” y “limitación” de derechos en el marco de una declaratoria de estado de excepción, de conformidad con los criterios

18. Con respecto a la **competencia espacial (ii.ii)**, el Decreto Ejecutivo 392 establece una suspensión a la libertad de tránsito focalizada en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia del Azuay. Esta Corte ya se ha pronunciado respecto de los límites espaciales de la declaratoria del estado de excepción, tanto mediante el dictamen 7-24-EE/24,<sup>8</sup> como por medio del dictamen 9-24-EE,<sup>9</sup> que son los mismos en los cuales se decreta la medida analizada en el presente dictamen. En este sentido, esta Magistratura se ha pronunciado también sobre la competencia espacial de las medidas dispuestas con fundamento en la declaratoria del estado de excepción (7-24-EE/24,<sup>10</sup> 8-24-EE/24<sup>11</sup> y 9-24-EE/24<sup>12</sup>).
19. Toda vez que la medida ordenada ha sido decretada dentro de los límites espaciales de la declaratoria del estado de excepción que nos ocupa y por encontrarse dispuesta en parte del territorio nacional de la República del Ecuador, la medida guarda coherencia con el ámbito espacial establecido en el artículo 164 de la Constitución.
20. En relación a la **competencia temporal (ii.iii)**, el Decreto Ejecutivo 392 establece puntualmente que la medida de suspensión de libertad de tránsito regirá desde las

---

esgrimidos por la jurisprudencia de esta Corte Constitucional. El artículo 165 de la Constitución identifica los derechos que, durante un estado de excepción, son susceptibles de “suspensión” o de “limitación”. Con respecto a la diferenciación entre esta terminología, esta Corte ha establecido que: “La suspensión de derechos se produce cuando se impide o priva temporalmente el ejercicio de un derecho; en la suspensión se imposibilita el ejercicio de derechos. La limitación de derechos, en cambio, reduce el ejercicio de un derecho, se establecen condiciones para su ejercicio, pero no se impide el ejercicio de derechos. La Constitución, en otros artículos, utiliza la palabra “restringir”, que es una limitación severa al ejercicio de derechos. En cualquier caso, lo que se afecta es el ejercicio de los derechos, pero nunca la titularidad de los derechos” (CCE, dictamen 2-21-EE/21, 28 de abril de 2021, párr. 70). En aquel caso, identificó que “[...] las medidas que establecen el confinamiento y el toque de queda suspenden las libertades de tránsito y reunión” (*ibidem*, párr. 71). En el caso que nos ocupa, se constata que la medida contenida en el Decreto Ejecutivo 392 dispone la suspensión del derecho a la libertad de tránsito dentro del ámbito territorial de la declaratoria del estado de excepción, de manera general, dentro de un territorio determinado y de manera temporal. Si bien se establecen excepciones a esta suspensión, esta Magistratura estima pertinente aclarar que no se trata de una limitación sujeta a supuestos específicos, sino a la privación temporal del ejercicio del derecho a la libertad de tránsito. No obstante, el texto propuesto también confunde el uso del término “restricción”, cuando el marco constitucional solamente permite una “suspensión” en este contexto. El erróneo empleo de este término no afecta la validez de la medida dispuesta, sin embargo, se advierte a la Presidencia de la República respecto de este particular.

<sup>8</sup> CCE, dictamen 7-24-EE/24, 1 de agosto de 2024, párrafos 102 a 107.

<sup>9</sup> CCE, dictamen 9-24-EE/24, 12 de septiembre de 2024, párr. 44.

<sup>10</sup> CCE, dictamen 7-24-EE/24, 1 de agosto de 2024, párr. 118.

<sup>11</sup> CCE, dictamen 8-24-EE/24, párr. 13. Al respecto, cabe mencionar que en este dictamen se identificó que la medida de limitación focalizada del derecho a la libertad de tránsito analizada en aquella causa “se aplicará en [diecinueve] cantones y [una] parroquia[;] dentro de [cuatro] provincias del territorio ecuatoriano”, siendo estas Azuay (cantón Camilo Ponce Enríquez), Guayas (cantones Durán y Balao y parroquia Tenguel), Los Ríos (cantones Babahoyo, Buena Fe, Quevedo, Pueblo Viejo, Vinces, Valencia, Ventanas Mocache, Urdaneta, Baba, Palenque, Quinsaloma, Montalvo) y Orellana (cantones La Joya de Los Sachas, Puerto Francisco de Orellana y Loreto).

<sup>12</sup> CCE, dictamen 9-24-EE/24, 12 de septiembre de 2024, párr. 51.

22h00 del miércoles 18 de septiembre de 2024 hasta las 06h00 del jueves 19 de septiembre de 2024. Dicha medida ha sido adoptada en el marco de vigencia del estado de excepción decretado mediante Decreto Ejecutivo 318, respecto del cual esta Magistratura emitió un pronunciamiento de su vigencia temporal de 60 días mediante dictamen 7-24-EE/24, así como de su renovación mediante Decreto Ejecutivo 377 por 30 días adicionales, que fue objeto de análisis y cuya constitucionalidad fue declarada mediante dictamen 9-24-EE/24.

21. En vista de que la declaratoria del estado de excepción se encuentra dentro de los límites temporales de duración señalados en el artículo 166 de la Constitución y que la medida ha sido dispuesta dentro del tiempo de vigencia del mismo, este Organismo concluye que se enmarca dentro de la competencia temporal señalada para el efecto.
22. En mérito de lo expuesto, esta Corte constata que la medida dispuesta en el Decreto Ejecutivo 392 se encuentra dentro de los límites materiales, espaciales y temporales establecidos en la Constitución, por lo que cumple con el requisito formal contenido en el artículo 122, numeral 2 de LOGJCC.

#### **4.2. Control material de la medida**

23. Para realizar el control material de la medida contenida en el decreto ejecutivo que nos ocupa, corresponde a esta Corte Constitucional verificar que la medida adoptada con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumpla con requisitos sustantivos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 123 de la LOGJCC.<sup>13</sup>
24. A modo de contextualización, resulta pertinente señalar que la medida dispuesta en el Decreto Ejecutivo 392 ha sido justificada y responde a un contexto fáctico específico, respecto del cual se resalta lo siguiente:

**24.1.** En la actualidad, la República del Ecuador se encuentra atravesando una crisis energética, conforme se menciona en los fundamentos fácticos del Decreto Ejecutivo 392. Por este motivo, el 15 de septiembre de 2024, la Secretaría

---

<sup>13</sup> LOGJCC, Registro Oficial Suplemento 52, 22 de octubre de 2009. “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.”

General de Comunicación de la Presidencia de la República emitió un comunicado oficial mediante el cual informó que el Gobierno de la República “adelantaría mantenimientos de septiembre a una noche en el sistema de transmisión y redes de distribución”, mencionando expresamente que:

El presidente Daniel Noboa Azín toma decisiones preventivas para afrontar la crisis, y mantener la soberanía energética al mediano plazo. Es por eso que, bajo criterios técnicos, dispuso efectuar un mantenimiento preventivo en todas las instalaciones del Sistema Nacional de Transmisión y redes de distribución de energía eléctrica. Para efectuar este proceso se suspenderá el servicio de luz a escala nacional desde las 22:00 (10 de la noche) de este miércoles 18 de septiembre [de 2024] hasta las 06:00 (6 de la mañana) del jueves 19 [de septiembre de 2024]. (...).

**24.2.** En dicho decreto ejecutivo también se hace referencia al informe PN-DAI-EII-2024-385-INF,<sup>14</sup> de la Dirección Nacional de Análisis de la Información de la Policía Nacional del Ecuador, “que incluye información actualizada sobre los índices de violencia y un análisis relativo al desplazamiento del fenómeno de la violencia y delincuencia” a partir del comunicado oficial detallado en el párrafo *ut supra*. En dicho informe, se resalta que el 82.8% de la violencia a nivel nacional se concentra en las provincias de Guayas, Los Ríos, El Oro, Santa Elena, Manabí y Orellana. Por otro lado, se expone que, en el cantón Camilo Ponce Enríquez, provincia del Azuay “se evidencia un aumento del 150%” de homicidios intencionales.<sup>15</sup>

**24.3.** En este orden de ideas, la Dirección Nacional de Análisis de la Información expone que la suspensión del servicio de energía eléctrica a escala nacional mencionada previamente, “puede llegar a provocar que las provincias [en las que se encuentra vigente el estado de excepción] sean consideradas áreas crimípetas o vulnerables al delito y la violencia”. Fundamenta esta afirmación sobre la base de las siguientes consideraciones:

[D]entro de la prevención situacional establece que ciertas condiciones generadas en el ambiente pueden provocar que un área sea considerada crimípetas o atractora del delito y la violencia, uno de estos factores puede ser la falta de fluido eléctrico

<sup>14</sup> Remitido a la presidencia de la República por el Ministerio del Interior mediante oficio MDI-DMI-2024-2234-OF, de 17 de septiembre de 2024. En él, consta un análisis estadístico comprendido en el periodo de estudio desde el 1 de enero al 14 de septiembre del año 2023 vs. 2024.

<sup>15</sup> Al respecto, cabe señalar que este Organismo ha determinado que la situación de violencia en las provincias y el cantón en los cuales se extiende la declaratoria del estado de excepción exponen una magnitud grave, afirmando que: “si bien, de los hechos afirmados por el presidente de la República, consta un decremento de los índices de criminalidad, la justificación de la renovación del estado de excepción expone que aún se registran hechos de extrema violencia en las provincias y en el cantón en los que se dispone la renovación del estado de excepción. Por lo tanto, aun cuando existirían mejoras en los índices, se ha demostrado la necesidad de la renovación referida para mantener la tendencia y poder controlar los índices de criminalidad.” CCE, dictamen 9-24-EE/24, 12 de septiembre de 2024, párr. 29.

que puede generar las condiciones propicias para que ocurra una convergencia entre victimario, víctima y entorno. Por lo cual es necesario que uno de estos tres elementos no exista para que no ocurra el delito, es así que, al restringir la movilidad en estas áreas, evitamos que confluyan estos tres elementos.

- 24.4.** A su vez, esta Corte ha constatado en el marco del estado de excepción que nos ocupa que “en las provincias referidas se concentra la mayor cantidad de homicidios intencionales a nivel nacional y que la mayor parte de delitos ocurren entre las 22h00 y 05h00, lo cual es contrastado con los llamados que se realizan al ECU 911”.<sup>16</sup>
- 25.** Ahora bien, de lo detallado en líneas anteriores, esta Corte estima necesario realizar una puntualización respecto de la naturaleza del decreto ejecutivo cuya constitucionalidad se analiza a través del presente dictamen. Para ello, es necesario diferenciar entre el control material que esta Magistratura realiza en el marco del control de constitucionalidad referente a la **declaratoria** de un estado de excepción, por un lado, y, por otro de las **medidas adoptadas con fundamento** en el mismo.
- 26.** En este sentido, el artículo 121, numeral 1 de la LOGJCC prescribe que uno de los elementos que este Organismo debe verificar al efectuar el control material de **una declaratoria de excepción** es que “los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia”. Por ello, esta Corte ha especificado que:
- [L]as **declaratorias** de estado de excepción, en general, no pueden tener un carácter de preventivo, sino que debe basarse en la real ocurrencia de hechos; y ante una situación **previsible**, se deben adoptar las medidas necesarias para reforzar, de forma coordinada, los mecanismos de prevención disponibles de conformidad con sus facultades ordinarias.<sup>17</sup> [Énfasis añadido]
- 27.** Por otra parte, el artículo 123 de la norma *ibidem*, determina los requisitos que la Corte Constitucional debe **verificar respecto de las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción** para realizar su control material de constitucionalidad. Así, el numeral 1 de esta disposición establece que estas medidas deben ser “estrictamente necesarias para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria (...)”.
- 28.** En este orden de ideas, se resalta que el análisis que esta Corte efectúa al desarrollar un control material de una declaratoria de un estado de excepción, necesariamente requerirá de una verificación de la real ocurrencia de los hechos y no podrá tener un carácter preventivo respecto de posibles hechos futuros no comprobados.

<sup>16</sup> CCE, dictamen 8-24-EE/24, 22 de agosto de 2024, párr. 18.

<sup>17</sup> CCE, dictamen 4-23-EE/23, 25 de agosto de 2023, párr. 39.

29. Ahora bien, al realizar el control material respecto de una **medida dispuesta en el marco de una declaratoria de estado excepción**, el pronunciamiento de esta Magistratura conlleva una exigencia distinta. Ello, debido a que, al determinar que una declaratoria de estado de excepción cumple con los requisitos del control material de constitucionalidad, la Corte verificó ya la real ocurrencia de los hechos que motivan dicha declaratoria. Por ende, las medidas dictadas en el marco de dicha declaratoria pueden abordar escenarios previsibles, y a partir del mismo comprobar si dichas medidas resultan necesarias, idóneas y proporcionales para enfrentar la situación que fundamentó la declaratoria de estado de excepción.
30. Así, esta Corte estima necesario puntualizar que, de manera general y conforme al caso que se trate, las medidas dictadas con fundamento en una declaratoria de excepción, pueden adoptarse con una finalidad preventiva, siempre que su justificación resulte razonable para **enfrentar los hechos que motivaron tal declaratoria**. Además, deberán en todas las circunstancias, cumplir con los requisitos formales y materiales que el ordenamiento jurídico ecuatoriano prevé para considerarlas constitucionales.
31. Conforme se ha detallado en el presente dictamen, el estado de excepción que nos ocupa fue dictado mediante Decreto Ejecutivo 318, de 2 de julio de 2024. La Corte Constitucional, a través del dictamen 7-24-EE/24 declaró la constitucionalidad de dicha declaratoria, analizando también que los hechos que lo motivaron tuvieron real ocurrencia. La medida de restricción focalizada del derecho a la libertad de tránsito en determinadas áreas del territorio ecuatoriano fue dispuesta mediante Decreto Ejecutivo 351 y declarada constitucional mediante dictamen 8-24-EE/24. Por último, esta declaratoria fue renovada mediante Decreto Ejecutivo 377. En el dictamen 9-24-EE/24, la Corte verificó la persistencia de las causas que motivaron el estado de excepción al declarar la constitucionalidad de su renovación. Por ende, la real ocurrencia y persistencia de los hechos que motivaron la declaratoria que nos ocupa han sido ya evaluados por este Organismo y se ha declarado su constitucionalidad.
32. En el Decreto Ejecutivo 392, de 17 de septiembre de 2024, se dispuso una medida con fundamento en la declaratoria de estado de excepción descrita en el párrafo anterior. Para precautelar derechos, se ordenó la suspensión del derecho a la libertad de tránsito en una fecha futura (18 de septiembre de 2024). Esto, en el contexto de criminalidad identificado en la declaratoria del estado de excepción que nos ocupa. Por ende, en el caso particular, el carácter preventivo de esta **medida**, no contradice el impedimento establecido por esta Corte de otorgar un carácter preventivo a la **declaratoria** de estado de excepción.
33. Una vez identificados estos antecedentes, para efectuar el control de constitucionalidad material de la medida dispuesta, este Organismo realizará un examen de

proporcionalidad, con la finalidad de determinar si la incorporación de la medida de suspensión a la libertad de tránsito ordenada en el Decreto Ejecutivo 392 es compatible con la Constitución. Para ello, verificará si esta: **(i)** persigue un fin constitucionalmente válido, **(ii)** es idónea para el fin constitucional, **(iii)** es necesaria y **(iv)** es estrictamente proporcional.<sup>18</sup>

#### 4.2.1. Fin constitucionalmente válido

34. Para determinar si la medida **persigue un fin constitucionalmente válido (i)**, es necesario recalcar que esta debe sustentarse en la protección de derechos constitucionales reconocidos en la Constitución.<sup>19</sup>
35. Al respecto, el Decreto Ejecutivo 392 establece como parte de sus considerandos que la medida busca precautelar la paz, el orden público, la seguridad y la integridad personal, como respuesta a los posibles hechos de violencia que puedan ocurrir durante la suspensión del servicio de energía eléctrica. Así, sostiene que la mentada suspensión a la libertad de tránsito busca salvaguardar los derechos de los habitantes [de las circunscripciones territoriales en las cuales rige el estado de excepción] “para evitar, que con motivo de la falta de electricidad exista un recrudecimiento de actividades ilícitas y violentas provocadas por los grupos armados organizados”.
36. En este orden de ideas, se evidencia que la medida demuestra una finalidad de protección de derechos reconocidos en la Constitución ante una circunstancia apremiante. Ello, toda vez que reconoce que la suspensión del servicio de energía eléctrica a nivel nacional demuestra una amenaza, al generar un escenario proclive a que se consuman delitos o actividades ilícitas que han sido identificadas como recurrentes en el territorio donde ha sido declarado el estado de excepción.
37. Ante esta situación, dentro del Decreto Ejecutivo 392 se ordena la suspensión del derecho a la libertad de tránsito para reducir la presencia de personas que transiten por las calles debido a que se encontrarían desprovistas de energía eléctrica, con la finalidad de precautelar sus derechos y garantizar su seguridad.
38. De esta manera, se demuestra una relación de causalidad directa e inmediata con los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción inicialmente dispuesto mediante Decreto Ejecutivo 318, en el contexto de la problemática de actividades ilícitas y violentas.

<sup>18</sup> CCE, dictamen 8-24-EE/24, 22 de agosto de 2024, párr. 16.

<sup>19</sup> CCE, dictamen 1-24-EE/24, 29 de febrero de 2024, párr. 136.

39. A su vez, la Constitución reconoce el derecho a la integridad personal,<sup>20</sup> la obligación del estado de garantizar la seguridad humana y promover una cultura de paz,<sup>21</sup> y la competencia del Estado central de mantener el orden público.<sup>22</sup> En tal virtud, se corrobora el sustento de dichos fines en disposiciones constitucionales.
40. En consecuencia, esta Corte comprueba que la medida persigue un fin constitucionalmente válido.

#### **4.2.2. Idoneidad**

41. Este Organismo ha mencionado que las medidas dispuestas en el marco de una declaratoria de estado de excepción deben ser idóneas para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria. Por lo que se debe valorar si existe concordancia entre los medios utilizados y los fines perseguidos. Por consiguiente, una medida resulta idónea en tanto sea “apta para contribuir a la protección de derechos o bienes jurídicos constitucionalmente válidos”.<sup>23</sup>
42. En el contexto de este Decreto, se evidencia que la falta de alumbrado público y de visibilidad por falta de luz genera una posibilidad a que las actividades delictivas pasen desapercibidas. Se ha identificado que, de manera general, la actividad criminal es más propensa, a efectuarse en alto horario de la noche. Así, la carencia de energía eléctrica de manera generalizada en el territorio ecuatoriano podría razonablemente acarrear como consecuencia que se propicie un ambiente para que la delincuencia prospere. A su vez, se establece que esta circunstancia podría generar intermitencias en la señal de las telecomunicaciones que afecten la posibilidad de generar llamadas de auxilio a las autoridades competentes.
43. A criterio de esta Corte, la medida analizada resulta idónea, toda vez que la restricción del derecho a la libertad de tránsito tiene como consecuencia que la ausencia de movilización de la población en las áreas donde rige el estado de excepción impida que aquellos individuos con intenciones de cometer ilícitos logren consumarlos. A su vez, al establecer esta suspensión de manera general, facilita la labor de las autoridades encargadas de preservar el orden público, de identificar individuos con estas intenciones y tomar acción de manera preventiva, evitando así la consumación de estas actividades. Así, se evidencia que esta es una medida estratégica que permitiría a las autoridades competentes un mayor control durante la suspensión del servicio de energía eléctrica.<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup> Art. 66, numeral 3.

<sup>21</sup> Art. 393.

<sup>22</sup> Art. 261.

<sup>23</sup> CCE, dictamen 5-19-EE/19, 7 de octubre de 2019, párr. 37.

<sup>24</sup> CCE, dictamen 8-24-EE/24, 22 de agosto de 2024, párr. 20.

44. En este sentido, se constata que la medida es conducente para proteger el fin constitucionalmente válido, en razón de que permite al Estado central garantizar la seguridad humana y prevenir la consumación de violencia, infracciones y delitos y precautelar los derechos de la ciudadanía que podrían encontrarse en riesgo debido a la falta de servicio de energía eléctrica. Por ende, constituye una medida conducente y eficaz para conseguir el fin constitucionalmente válido que ha sido identificado.

#### **4.2.3.Necesidad**

45. Esta Corte Constitucional ha determinado que la necesidad de una medida adoptada en el marco de una declaratoria de un estado de excepción se evalúa en cuanto a que esta sea la más benigna posible con el derecho intervenido. Así, deben demostrar ser las alternativas menos gravosas y restrictivas a los derechos afectados en relación a otras.<sup>25</sup>
46. Conforme se ha identificado el contexto resumido en párrafos anteriores, existe una situación excepcional que motiva la medida que nos ocupa: la suspensión del servicio de energía eléctrica a nivel nacional. Dicha amenaza reviste de trascendencia, toda vez que se da en virtud de una necesidad particular, el realizar un mantenimiento a los sistemas que generará una falta de provisión de energía eléctrica a nivel nacional. Así, en el caso concreto, se comprueba que no se trata de una situación regular, como apagones de energía en sectores determinados y en distintos horarios.
47. Toda vez que existe un contexto que genera un ambiente propicio para la perpetración de la actividad criminal que motivó la declaratoria del estado de excepción en un principio, existe una justificación razonable respecto de una posible amenaza que amerite adoptar medidas para salvaguardar derechos constitucionales y evitar, en la medida de lo posible, la comisión de delitos que han sido identificados como recurrentes en el marco de la declaratoria de estado de excepción.
48. Así, la medida dispuesta previene que los individuos transiten libremente y se evite que sean víctimas directas o indirectas de la delincuencia descrita previamente. En este sentido, se constata que la suspensión del derecho a la libertad de tránsito sería la medida más benigna en este contexto, pues resulta ser la menos invasiva para asegurar la integridad personal y convivencia pacífica de los ciudadanos en los sectores donde rige la declaratoria del estado de excepción.
49. Sobre la base de las consideraciones que anteceden y al verificar que no existe otra medida menos gravosa que permita efectuar las acciones pertinentes para garantizar la

---

<sup>25</sup> CCE, dictamen 5-19-EE/19, 7 de octubre de 2019, párr. 35.

seguridad ciudadana y el orden constituido,<sup>26</sup> se comprueba la necesidad de la medida analizada.

#### 4.2.4. Estricta proporcionalidad

50. Con respecto a la estricta proporcionalidad, este Organismo ha puntualizado que las medidas adoptadas en el marco de un estado de excepción deben ser proporcionales ante los hechos que dieron lugar a la declaratoria. Así, ha establecido que se deben evaluar si las ventajas obtenidas a partir de la intervención del derecho fundamental se compensan a través de la limitación o suspensión de derechos.
51. Esta Corte identifica que la medida ha sido dispuesta dentro de un rango de horario determinado [las 22h00 del 18 de septiembre de 2024, hasta las 06h00 del 19 de septiembre de 2024], en una extensión territorial específica [provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia del Azuay], en la cual se ha constatado la magnitud de hechos violentos que fundamentaron la declaratoria del estado de excepción.<sup>27</sup> La especificidad de la medida responde a la identificación de una circunstancia [la suspensión del servicio de energía eléctrica], que supone un riesgo inminente a que derechos constitucionales que requieren de protección sean afectados. Adicionalmente, la medida incluye excepciones a la suspensión de libertad de tránsito, las cuales aseguran que derechos fundamentales, servicios públicos y sectores estratégicos no se vean afectados por su vigencia.
52. En mérito de lo expuesto, se constata que la medida es proporcional, por cuanto se dirige a garantizar el ejercicio de los derechos a la seguridad y paz, integridad personal y orden público de la ciudadanía, sin obstaculizar el normal desarrollo de la vida cotidiana de los ciudadanos o el ejercicio de sus derechos constitucionales.<sup>28</sup>
53. Por consiguiente, el detrimento a la libertad de tránsito es menor en relación con el grado de satisfacción que logra la medida respecto de la seguridad de los ciudadanos,<sup>29</sup> ante las circunstancias apremiantes que motivan la medida dispuesta, permitiendo así un equilibrio entre la suspensión del derecho y la protección de los derechos constitucionales y de los ciudadanos en su integralidad.<sup>30</sup>
54. En virtud de las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional concluye que la medida analizada está justificada de forma objetiva y razonable, así como resulta

<sup>26</sup> CCE, dictamen 7-24-EE/24, 1 de agosto de 2024, párr. 152.

<sup>27</sup> *Idem.*, párr. 150.

<sup>28</sup> CCE, dictamen 1-24-EE/24, 29 de febrero de 2024, párr. 183.

<sup>29</sup> CCE, dictamen 4-22-EE/22, 27 de junio de 2022, párr. 100.

<sup>30</sup> CCE, dictamen 8-24-EE/24, 22 de agosto de 2024, párr. 20.

adecuada ante los hechos que motivaron la declaratoria del estado de excepción, toda vez que persigue un fin constitucionalmente válido, resulta idónea, necesaria y proporcional. Por ende, la Corte Constitucional declara su constitucionalidad.

55. Cabe recalcar que esta Magistratura ya ha advertido a las autoridades encargadas de aplicar la medida que deben hacerlo en el marco del respeto a los derechos y garantías de la población establecidas en el texto constitucional.<sup>31</sup> Adicionalmente, se recuerda que, conforme el artículo 166 de la Constitución, “las servidoras y servidores públicos serán responsables por cualquier abuso que hubieran cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción”.

## 5. Decisión

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

1. **Declarar** la constitucionalidad de la medida de suspensión del derecho a la libertad de tránsito, desde las 22h00 del 18 de septiembre de 2024, hasta las 06h00 del jueves 19 de septiembre de 2024, en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia del Azuay, establecida mediante Decreto Ejecutivo 392, de 17 de septiembre de 2024.<sup>32</sup>
2. Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

<sup>31</sup> *Ibíd.*, párr. 23 y CCE, dictamen 9-24-EE/24, 12 de septiembre de 2024, párr. 60.

<sup>32</sup> En el marco del estado de excepción dispuesto mediante Decreto Ejecutivo 318 de 2 de julio de 2023, reformado mediante Decreto Ejecutivo 351, de 08 de agosto de 2024, y renovado por medio del Decreto Ejecutivo 377, de 30 de agosto de 2024, de en los términos ordenados por el presidente y con las puntualizaciones realizadas en este dictamen y en los dictámenes 7-24-EE/24, 8-24-EE/24 y 9-24-EE/24.

**Razón:** Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz (voto concurrente), Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 17 de octubre de 2024; sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce y Richard Ortiz Ortiz, por uso de licencias por vacaciones.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**DICTAMEN 10-24-EE/24**

**VOTO CONCURRENTENTE**

**Juez constitucional Jhoel Escudero Soliz**

**1. Antecedentes**

1. La Corte Constitucional aprobó, con voto de mayoría, entre estos mi voto concurrente, el dictamen 10-24-EE/24, mediante el cual se declaró la constitucionalidad de la medida de suspensión del derecho a la libertad de tránsito, desde las 22h00 del 18 de septiembre de 2024, hasta las 06h00 del 19 de septiembre de 2024, en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia del Azuay, dispuesta mediante Decreto Ejecutivo 392, de 17 de septiembre de 2024.
2. Si bien estoy de acuerdo con la decisión adoptada por la mayoría de la Corte respecto de la declaratoria de constitucionalidad, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), respetuosamente presento el razonamiento de este voto concurrente.

**2. Análisis**

3. Respetuosamente discrepo del razonamiento de la mayoría de la Corte sobre la naturaleza preventiva de las medidas que el ejecutivo podría adoptar en el marco del estado de excepción. Considero importante señalar que el estado de excepción y las medidas que se adoptan en él deben responder a la real ocurrencia de los hechos, por lo que no es procedente admitir que a partir de la adopción de medidas preventivas se desconfigure el estado de excepción y se tienda a declararlo con una finalidad preventiva o precaulatoria. Este disenso no afecta mi coincidencia con la decisión del dictamen, debido a que, en el caso concreto, se justifica con claridad la real ocurrencia de los hechos.
4. La línea jurisprudencial de la Corte establece claramente que la declaratoria de un estado de excepción no debe tener un carácter preventivo, respecto de posibles hechos futuros no comprobados.<sup>1</sup> Ello no debe confundirse con los exhortos que formula este organismo para que, dentro del régimen ordinario, las autoridades competentes adopten medidas preventivas y de largo aliento a efectos de solucionar problemas estructurales.

---

<sup>1</sup> CCE, dictamen 2-23-EE/23, párr. 43.

5. El examen que la Corte hace, tanto de la configuración de la causal como de las medidas que se adoptan, debe ceñirse manera rigurosa a lo establecido en la Constitución, la LOGJCC y la jurisprudencia. Uno de los aspectos sustanciales de este control es la constatación de la real ocurrencia de los hechos, es decir, que el presidente pruebe de manera fehaciente que la declaratoria de estado de excepción no se sustenta en supuestos o meras apreciaciones.
6. Por ello, la Corte ha establecido:

[b]ajo ningún supuesto la Corte Constitucional puede tener como probada la real ocurrencia de los hechos que motivan el estado de excepción, cuando los hechos afirmados por la Presidencia de la República no estén respaldados en material probatorio suficiente, es decir, no pueden sustentarse únicamente en afirmaciones o apreciaciones individuales de dicho órgano de gobierno.<sup>2</sup>
7. De ello se deriva que las medidas que se adoptan para responder a un hecho que está ocurriendo y que configura las causales establecidas en el artículo 164 de la Constitución, deben atender efectivamente a estos hechos. No podrían establecerse medidas que tengan por objeto prevenir o impedir hechos que no forman parte de los que se han constatado para declarar el estado de excepción.
8. Las medidas preventivas deben ser adoptadas en el marco del régimen ordinario a efecto de impedir la agudización de eventos o situaciones que provoquen la declaratoria de un estado de excepción. Así, por ejemplo, este Organismo frente a las sucesivas declaratorias por incremento de delincuencia, afirmó “esta Corte ha reiterado la necesidad de que se adopten las medidas dentro del régimen ordinario para responder a esa situación oportuna y eficazmente y sobre todo para prevenir la profundización de la problemática”.<sup>3</sup>
9. De ahí que la medida de limitar la libertad de circulación que se adopta no debió ser analizada como una forma de prevenir actos delincuenciales durante los racionamientos de energía eléctrica a nivel nacional, sino en relación con la subsistencia de la real ocurrencia de los hechos constatados en el dictamen 7-24-EE/24 y que son los que sustentarían la adopción de esta medida.
10. En suma, considero que debe existir una correspondencia clara y directa entre la real ocurrencia de los hechos que configuran la causal por la que se declara el estado excepción y las medidas que se adoptan en ese momento o posteriormente, y no validarlas como medidas de carácter preventivo, desvirtuando la finalidad de un estado de excepción. Este razonamiento no obsta mi apoyo a la decisión de declaratoria de

<sup>2</sup> CCE, dictamen 8-21-EE/21, párr. 18.

<sup>3</sup> CCE, dictamen 6-23-EE/23, párr. 49.

constitucionalidad del estado de excepción, toda vez que se verificó la real ocurrencia de los hechos, en un dictamen previo.

Jhoel Escudero Soliz  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal, que el voto concurrente del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en el dictamen de la causa 10-24-EE, fue presentado en Secretaría General el 25 de octubre de 2024, mediante correo electrónico a las 09:06; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**