

Quito, D.M., 4 de abril de 2024

CASO 3-24-EE

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

DICTAMEN 3-24-EE/24

Resumen: La Corte Constitucional dictamina la constitucionalidad del decreto ejecutivo 205 de 21 de marzo de 2024, mediante el cual se reforma el horario de limitación del ejercicio de la libertad de tránsito, medida dispuesta en la declaratoria del estado de excepción realizada mediante decreto ejecutivo 110 de 8 de enero de 2024, reformada en el decreto ejecutivo 135 de 23 de enero de 2024 y renovada mediante decreto ejecutivo 193 de 7 de marzo de 2024.

1. Antecedentes

1. El 8 de enero de 2024, el presidente de la República emitió el decreto ejecutivo 110 en el que declaró el estado de excepción bajo la causal de grave conmoción interna, por sesenta días, en todo el territorio nacional incluyendo los centros de privación de libertad. El 9 de enero de 2024, el presidente emitió el decreto ejecutivo 111, en el que invocó además la causal de conflicto armado interno. El 23 de enero de 2024, mediante decreto ejecutivo 135, el presidente reformó la medida de limitación del derecho a la libertad de tránsito, ordenada en el estado de excepción.
2. El 29 de febrero de 2024, la Corte Constitucional emitió el dictamen 1-24-EE/24 en el que declaró la constitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción, así como de las medidas adoptadas.
3. El 7 de marzo de 2024, el presidente emitió el decreto ejecutivo 193 en el que renovó, por treinta días, el estado de excepción declarado en el decreto ejecutivo 110 y reformado en los decretos ejecutivos 111 y 135.
4. El 21 de marzo de 2024, la Corte Constitucional emitió el dictamen 2-24-EE/24 en el que declaró la constitucionalidad de la renovación del estado de excepción y de las medidas adoptadas.

5. El 22 de marzo de 2024 ingresó a la Corte Constitucional el oficio T.110-SGJ-24-0134 de 21 de marzo de 2024 suscrito por Daniel Noboa Azín, presidente de la República, al que adjuntó copia certificada del decreto ejecutivo 205 de 21 de marzo de 2024, referente a **la reforma de la medida de limitación de libertad de tránsito**, dispuesta en el estado de excepción realizado mediante decreto ejecutivo 110 y reformado en los decretos ejecutivos 111 y 135.
6. El 22 de marzo de 2024, se realizó el sorteo de la causa. La sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 3 de abril de 2024.
7. El 4 de abril de 2024, la secretaria general jurídica de la Presidencia de la República remitió la constancia de las notificaciones al presidente de 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.

2. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para realizar el control de constitucionalidad del decreto ejecutivo 205 que reformó la medida de limitación de libertad de tránsito en el marco del estado de excepción vigente, de conformidad con los artículos 166 y 436 número 8 de la Constitución, en concordancia con la letra c) del número 3 del artículo 75 y los artículos 119 a 125 de la LOGJCC.

3. Control de constitucionalidad de la medida

9. En los dictámenes 1-24-EE/24 y 2-24-EE/24, este Organismo ya declaró la constitucionalidad de la declaratoria y renovación del estado de excepción, así como de las medidas adoptadas. Ahora le corresponde a esta Corte Constitucional verificar el control formal y material de la reforma de la medida de limitación focalizada a la libertad de tránsito, dispuesta en el decreto ejecutivo 205 de 21 de marzo de 2024.

3.1. Control formal de la medida

10. De conformidad con el artículo 122 de la LOGJCC, la Corte debe verificar que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplan, al menos, con lo siguiente: (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.¹

11. Respecto del primer requisito, se observa que la medida dispuesta en la declaratoria de estado de excepción ha sido reformada mediante el **decreto ejecutivo 205** de 21 de marzo de 2024, por lo que, se cumple con el requisito de forma previsto en el artículo 122.1 de la LOGJCC.
12. Sobre el segundo requisito, se evidencia que la medida reformada en el decreto es la **limitación semaforizada del derecho a la libertad de tránsito** por cantones. Esta medida, referente a la limitación del derecho a la libertad de tránsito, se encuentra autorizada en el primer inciso del artículo 165 de la Constitución, como competencia del presidente de la República en el contexto del estado de excepción. Además, este Organismo evidencia que la medida ordenada por el presidente fue dispuesta dentro de la vigencia del estado de excepción que rige en el país y que fue renovado el 7 de marzo de 2024, cuyo **límite espacial y temporal** ya fue objeto de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional, en los dictámenes 1-24-EE/24 y 2-24-EE/24.² Por ende, se cumple con el requisito de forma contemplado en el artículo 122.2 de la LOGJCC.
13. Por lo expuesto, la medida que se encuentra reformada en el decreto ejecutivo cumple con las formalidades requeridas por el artículo 122 de la LOGJCC.

3.2. Control material de la medida

14. La Corte ha señalado que le corresponde verificar la constitucionalidad material de las medidas adoptadas en la renovación de un estado de excepción, salvo que no se hayan dispuesto nuevas medidas y que tampoco hayan variado las circunstancias fácticas de origen; ya que, no existirían razones por las que el control material al decreto de origen deba ser distinto al que corresponde aplicar en el decreto de renovación.³ También cabría que este Organismo realice este control cuando el presidente modifique el contenido de alguna medida ya adoptada en el marco de un estado de excepción.
15. Al respecto, en los dictámenes 1-24-EE/24 y 2-24-EE/24,⁴ la Corte Constitucional ya se pronunció sobre la constitucionalidad material de todas las medidas dispuestas en la

¹ LOGJCC, artículo 122.

² El dictamen 2-24-EE/24 ratificó lo analizado por el dictamen 1-24-EE/24.

³ CCE, dictamen 1-22-EE/22, 25 de febrero de 2022, párr. 47.

⁴ El dictamen 2-24-EE/24 ratificó lo analizado por el dictamen 1-24-EE/24, en este punto, declarar la constitucionalidad de todas las medidas.

renovación del estado de excepción, entre ellas, la medida que limitaba la libertad de tránsito. En específico, este Organismo concluyó que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria del estado de excepción cumplen los requisitos materiales establecidos en el artículo 123 de la LOGJCC.

16. En tal sentido, este Organismo constata que el decreto ejecutivo 205 de 21 de marzo de 2024, objeto del presente dictamen, corresponde a la reforma de la medida de **limitación focalizada a la libertad de tránsito**, dispuesta en la declaratoria del estado de excepción renovado. De tal manera, sobre la base de lo establecido en los dictámenes 1-24-EE/24 y 2-24-EE/24, compete a este Organismo verificar que la reforma a esta medida cumpla con los requisitos materiales dispuestos en el artículo 123 de la LOGJCC:

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.

17. Para este objetivo, la Corte observa que la reforma de la medida de “restricción”[limitación]⁵ focalizada a la libertad de tránsito señala lo siguiente:

Artículo 7.- Se [limita] la libertad de tránsito, todos los días, desde las 01h00, hasta las 05h00 en los siguientes cantones, categorizados como “ALTO”: [...]

Los siguientes cantones categorizados como “MEDIO”, tendrán una [limitación] de la libertad de tránsito, todos los días, desde las 02h00 a 05h00: [...]

Para los siguientes cantones categorizados como “BAJO”, se elimina la [limitación] de la libertad de tránsito: [...]

Las personas que circulen durante el horario temporal de [limitación], serán puestas a órdenes de la autoridad judicial competente.

Se exceptúan de la limitación de tránsito, los siguientes: [...]

⁵ Este Organismo evidencia que el presidente, en el artículo 1 del decreto 205 que reformó el artículo 7 del Decreto Ejecutivo No. 110, reformado por el Decreto Ejecutivo No. 135, utilizó el término “restringe”. Sin embargo, conforme se indicó en el dictamen 2-21-EE/21 durante un estado de excepción la Constitución, en su artículo 165, únicamente faculta al presidente a “suspender o limitar derechos”. Por lo tanto, en el presente dictamen esta Corte utilizará el término limita o limitación.

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 pertinente, podrá autorizar la realización de actividades tales como eventos públicos, actividades turísticas y similares en lugares donde no exista riesgo de violencia, previa evaluación de la misma.

Los ministerios de Trabajo, Educación y la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, en el ámbito de sus competencias, podrán disponer medidas telemáticas para el desarrollo de las actividades laborales y académicas a nivel nacional, o evaluar si se mantienen o retornar a las actividades presenciales, según el ámbito de sus competencias.⁶

18. En este contexto, la Corte Constitucional realizará un examen de proporcionalidad, con la finalidad de determinar si la reforma de la medida de limitación focalizada a la libertad de tránsito ordenada en el decreto ejecutivo 205 es compatible con la Constitución. Esto, en consideración que el decreto en cuestión modifica los horarios en los cantones catalogados como “ALTO”. Para ello, este Organismo verificará: (i) si existe un fin constitucionalmente protegido, (ii) si la medida es idónea para el fin constitucional, (iii) si es necesaria y (iv) si es estrictamente proporcional.⁷ De tal forma:

18.1. Fin constitucionalmente válido.- La reforma de la medida de limitación focalizada a la libertad de tránsito tiene como fin precautelar la paz, el orden público, la seguridad y la integridad personal reconocidos en la Constitución (arts. 3.8, 66.3 y 393).⁸ Además, esta medida tiene tres objetivos: mayor control policial, prevención de delitos y la protección de la población vulnerable, “que son los más propensos a ser víctimas colaterales de delitos durante la noche”.⁹ Por lo tanto, la medida busca un fin constitucionalmente válido.

⁶ Los cantones categorizados como **alto** son los siguientes: La Troncal, Arenillas, Huaquillas, Machala, Pasaje, Santa Rosa, Esmeraldas, Quinindé, San Lorenzo, Durán, Guayaquil, Balao, Balzar, Daule, El Triunfo, Empalme, Milagro, Naranjal, Naranjito, Playas, San Jacinto de Yaguachi, Babahoyo, Buena Fe, Pueblo Viejo, Quevedo, Valencia, Ventanas, Vines Manta, Montecristi, Pedernales, Portoviejo, Quito, La Libertad, Salinas, Santa Elena, Santo Domingo, Lago Agrio. Por otra parte, los cantones categorizados como **medio** son: Camilo Ponce Enríquez, Cuenca, Azogues, Tulcán, Riobamba, El Guabo, Atacames, Samborondón, Colimes, Lomas de Sargentillo, Nobol, Pedro Carbo, Simón Bolívar, Baba, Mochache, Urdaneta, El Carmen, Sucre, Morona, Tena, La Joya de los Sachas, Cayambe, La Concordia. Dado que el decreto elimina la limitación a los cantones categorizados como **bajo** este Organismo no los enunciará.

⁷ CCE, dictamen, 6-23-EE/23, 25 de agosto de 2023, párr. 67.

⁸ CCE, dictamen, 1-24-EE/24, 29 de febrero de 2024, párr. 183.

⁹ Expediente constitucional 3-24-EE, foja 21.

18.2. Idoneidad.- La reforma de la medida de limitación a la libertad de tránsito se estructura mediante cantones “semaforizados” que responden a distintos rangos horarios de aplicación. En tal sentido, la reforma presenta una modificación en el rango horario de los cantones categorizados como ALTO, con una limitación de movilidad de 01h00 a 05h00; de MEDIO, con una limitación de movilidad de 02h00 a 05h00; mientras que, para los cantones de categoría BAJA, no se establece ninguna limitación de movilidad.¹⁰ De acuerdo al ejecutivo, esta medida “ha logrado reducir las actividades de los grupos de delincuencia organizada; lo cual motiva a continuar con la aplicación [...] de las medidas de [limitación], y modularlas en beneficio de los intereses nacionales”.¹¹ Por lo que esta medida es apta para alcanzar el fin constitucionalmente válido. Por lo tanto, la medida es idónea.

18.3. Necesidad.- La reforma de la medida de limitación a la libertad de tránsito es una disposición estratégica para prevenir delitos y proteger a la población “conforme a la variación de la criminalidad y violencia en los distritos priorizados”,¹² en las circunstancias extraordinarias que motivan el estado de excepción renovado. En ese sentido, la medida semaforizada por cantones busca alcanzar los objetivos constitucionalmente válidos mediante la limitación a la movilidad en un rango horario específico durante las noches, que no impide el desarrollo normal de la vida de los ciudadanos, así como el ejercicio de sus derechos constitucionales.¹³ De tal manera, la medida reformada es la menos gravosa y restrictiva a la libertad de tránsito en las circunstancias extraordinarias del estado de excepción. Por lo que, la medida es necesaria.

18.4. Proporcionalidad.- La reforma de la medida de limitación a la libertad de tránsito establece rangos horarios y focalización por niveles de peligrosidad, que obedecen a informes técnicos de la Policía Nacional.¹⁴ En este sentido, al ser una medida justificada y que es necesaria para alcanzar el fin constitucionalmente válido, la limitación al derecho de libertad de tránsito se ve compensada con los beneficios perseguidos: la protección de la paz, el orden público, la seguridad y la integridad personal. Además, la medida comprende excepciones a la limitación de movilidad para los servicios de salud, de seguridad y fuerza pública, de emergencia vial,

¹⁰ Expediente constitucional 3-24-EE, fojas 20 a 24.

¹¹ Expediente constitucional 3-24-EE, fojas 21. En similar sentido se pronunció este Organismo en los dictámenes 1-24-EE/24 y 2-24-EE/24 indicando que la medida “contribuye a reducir el movimiento y las actividades a altas horas de la noche y la madrugada, de conformidad con el nivel de riesgo y peligrosidad de cada cantón”.

¹² Expediente constitucional 3-24-EE, foja 6v.

¹³ CCE, dictamen, 1-24-EE/24, 29 de febrero de 2024, párr. 183.

¹⁴ Expediente constitucional 3-24-EE, fojas 17 a 22.

servidores públicos, de servicios de transporte y logística, de la cadena productiva y medios de comunicación y de sectores estratégicos.¹⁵ Así, el toque de queda nocturno por cantones, en un rango horario específico es una medida ajustada a garantizar la seguridad, la integridad personal y el orden público. Por lo que, la medida es proporcional, siempre que se respeten los objetivos constitucionalmente establecidos y se protejan los derechos de la ciudadanía.

- 19.** Por las consideraciones expuestas, este Organismo concluye que la reforma de la medida que limita la libertad de tránsito es proporcional y compatible con la Constitución. En consecuencia, el decreto ejecutivo 205 de 21 de marzo de 2024 es constitucional.
- 20.** Finalmente, esta Corte advierte a las autoridades encargadas de aplicar la medida de limitación focalizada de la libertad de tránsito, que deben hacerlo en el marco de respeto a los derechos y garantías de la población establecidas en el texto constitucional.¹⁶ Además, se recuerda que todas 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 (art. 166 CRE).

4. 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 reforma a la medida de limitación focalizada de libertad de tránsito en el marco del estado de excepción vigente, ordenada en el decreto ejecutivo 205 de 21 de marzo de 2024.
- 2.** Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹⁵ Expediente constitucional 3-24-EE, fojas 14 y 15.

¹⁶ CCE, dictamen, 2-21-EE/21, 28 de abril de 2021, párr. 47.

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 4 de abril de 2024; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL