EDICIÓN CONSTITUCIONAL

REGISTRO OFICIAL®
ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTÁMENES:

2-25-CP/25 En el Caso No. 2-25-CP Se declara que la propuesta de consulta popular presentada por Marlon José Reyes Maruri incumple los parámetros de control previstos en la Constitución y en la LOGJCC..... 2

3-25-CP/25 En el Caso No. 3-25-CP Se niega y se archiva la solicitud de dictamen previo de constitucionalidad de la propuesta para consulta popular presentada por el ciudadano Washington Olmedo Sigcha Ante 10

3-25-EE/25 En el Caso No. 3-25-EE Se declara la constitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción por la causal de grave conmoción interna estrictamente por el crecimiento alarmante de la violencia criminal..... 17

1-25-TI/25 En el Caso No. 1-25-TI Se dictamina que el "Convenio de las Naciones Unidas sobre el Transporte Marítimo de Mercancías de 1978" no se encuentra incurso en los presupuestos del artículo 419 de la Constitución. Por tanto, no requiere de aprobación legislativa previa a su ratificación..... 91

Año I - Nº 40 - 103 páginas
Quito, lunes 23 de junio de 2025

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Dictamen 2-25-CP/25
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 22 de mayo de 2025

CASO 2-25-CP

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

DICTAMEN 2-25-CP/25

Resumen: La Corte Constitucional niega la solicitud de dictamen previo de constitucionalidad de la propuesta de una consulta popular en el cantón Durán, por no cumplir con los requisitos formales previstos en la Constitución y en los artículos 103.3 y 104 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, al no presentarse los considerandos que correspondían a las preguntas formuladas.

1. Antecedentes

1. El 13 de marzo de 2025, Marlon José Reyes Maruri (**"peticionario"**), en calidad de presidente del Consejo Barrial de la ciudadela Héctor Cobos,[1] presentó ante la Corte Constitucional una solicitud de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de una propuesta de consulta popular para el cantón Durán, provincia del Guayas.

2. En razón del sorteo, efectuado en la misma fecha, mediante el sistema automatizado de la Corte Constitucional (SACC), la sustanciación de la presente causa le correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.

3. La jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa el 13 de mayo de 2025, a efectos de dar inicio al control previo de constitucionalidad de la convocatoria de consulta popular.

2. Competencia

4. Esta Corte Constitucional es competente para emitir el presente dictamen, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 104 inciso final y 438 numeral 2 de la Constitución de la República (**"CRE"**) y los artículos 75 numeral 3 letra e), 103, 104, 105 y 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (**"LOGJCC"**).

[1] El 20 de mayo de 2025, María Gabriela Ycaza Gómez, actuaria del despacho de la jueza ponente, sentó razón de que el peticionario remitió a su correo electrónico institucional, copia de su acreditación como presidente del Consejo Barrial de la ciudadela Héctor Cobos sector 2 ante el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Durán.

3. Legitimación activa

5. El artículo 104 de la CRE faculta a la ciudadanía a solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto y dispone que, cuando sea de carácter local, deberá contar con el respaldo de un número no inferior al diez por ciento del correspondiente registro electoral. Sobre esto último, esta Corte estableció lo siguiente: "[a]nte un pedido de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad sobre convocatorias a consultas populares, la Corte Constitucional procederá a realizar el control constitucional de los considerandos introductorios y las preguntas de la misma, sin requerir el respaldo de la recolección de firmas".[2] En ese sentido, cualquier ciudadano está legitimado para presentar una solicitud de dictamen de constitucionalidad sobre una propuesta de convocatoria a consulta popular, sin que sea necesario adjuntar el respaldo de la recolección de firmas.[3] Sin embargo, es necesario que los peticionarios acompañen información suficiente que acredite su calidad de ciudadanos y electores, lo cual puede ser justificado mediante la cédula de ciudadanía y/o certificado de votación.[4]

6. En el presente caso, se verifica que el peticionario, cuyo número de cédula es 0926570706 y ha demostrado ser ciudadano ecuatoriano,[5] presentó su solicitud de consulta popular en ejercicio de la iniciativa ciudadana prevista en el artículo 104 de la CRE,[6] previo a la recolección de firmas de respaldo. En consecuencia, se verifica que está legitimado para proponer esta solicitud.

4. Texto de la consulta popular

7. La solicitud de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de consulta popular planteada por el peticionario contiene nueve preguntas relativas a los ámbitos de salud, seguridad, educación y desarrollo económico, las mismas que se exponen a continuación:

---

[2] CCE, dictamen 1-19-CP/19, 16 de abril de 2019, decisorio 1.1.
[3] Esta Corte se ha pronunciado previamente, sobre la legitimación activa para proponer una consulta popular (i) si proviene del presidente de la República en el dictamen 1-24-CP/24; (ii) si es solicitada por los GADS en los dictámenes 10-19-CP/19 y 3-22-CP/22; y, (iii) si es propuesta por la ciudadanía, en los dictámenes 1-23-CP/24, 9-21-CP/22 y 4-24-CP/24.
[4] CCE, dictamen 4-24-CP/24, 19 de diciembre de 2024, párr. 5.
[5] El 20 de mayo de 2025, María Gabriela Ycaza Gómez, actuaria del despacho de la jueza ponente, sentó razón de que el peticionario remitió a su correo electrónico institucional, la copia de su cédula de ciudadanía.
[6] El artículo 104 de la CRE establece que: "El organismo electoral correspondiente convocará a consulta popular por disposición de la Presidenta o Presidente de la República, de la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados o de la iniciativa ciudadana".

1. ¿Está de acuerdo con que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Durán construya invierta [sic] en la creación o adecuación de centros de salud municipales equipados para atender emergencias y garantizar servicios médicos en los sectores más alejados?

2. ¿Está usted de acuerdo con que el municipio inicie trámites de destitución contra autoridades electas que no cumplan con sus promesas de solucionar el problema del agua potable en Durán y otros problemas de servicios básicos?

3. ¿Está usted de acuerdo con que la ciudadanía pueda interconectar voluntariamente sus cámaras de video vigilancia privadas con el sistema de monitoreo del Consejo de Seguridad del Cantón Durán para prevenir y combatir el crimen organizado en el cantón?

4. ¿Está de acuerdo con la eliminación de la actual Policía Municipal del Cantón Durán para dar paso a la creación de una nueva fuerza de seguridad municipal especializada, que trabaje en coordinación con la Policía Nacional para reforzar la seguridad de Durán?

5. ¿Está de acuerdo con la eliminación de la Empresa Autoridad de Tránsito de Durán (ATD) y dar paso a la creación de una nueva fuerza especializada y transparente que unifique las tareas de tránsito?

6. ¿Apoya la implementación de escuelas municipales de tutorías gratuitos [sic] para niños y adolescentes del cantón Durán, así como la construcción y mantenimiento de bibliotecas y centros de aprendizaje comunitarios del cantón?

7. ¿Apoya que el municipio cree Empresas de Capital Mixto para fomentar la industrialización del cantón y generar nuevas oportunidades de empleo para la ciudadanía?

8. ¿Está usted de acuerdo con que el municipio asuma la administración e intervención de la avenida Nicolás Lapentti, arteria principal del cantón para garantizar su funcionalidad?

9. ¿Está de acuerdo en que los parques, canchas deportivas, polideportivos, cementerios y demás espacios públicos del cantón, tanto los que son de propiedad municipal como los de otros niveles de gobierno, sean administrados por una Empresa de Capital Mixto para garantizar su correcto funcionamiento, mantenimiento y mejora con estándares de alta calidad?

5. Control Constitucional

8. El artículo 127 de la LOGJCC determina que este Organismo realizará un control automático de constitucionalidad de todas las convocatorias a consulta popular en los mismos términos y condiciones del control previsto para la convocatoria a referendo. Al respecto, señala que el control "estará encaminando a garantizar la libertad de la electora o elector y la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas o las medidas a adoptar a través de este procedimiento". En el mismo sentido, el artículo 85 del

RSPCCC establece que dicho ejercicio se efectuará "[…] de conformidad con lo establecido en los artículos 102 al 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional".

9. En relación con las consultas populares, esta Corte ha establecido que los electores deben contar con preguntas y considerandos que brinden la información necesaria y neutra que les permita conocer el contexto, los fines, razones y consecuencias de la consulta, lo cual garantiza la carga de claridad y lealtad para que los electores puedan tomar una decisión libre que garantice materialmente su derecho a elegir.[7]

10. Al respecto, la LOGJCC en su artículo 103 determina que este Organismo al efectuar un control formal de la convocatoria a referendo, verificará "3. La garantía plena de la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad".

11. En igual sentido, el artículo 104 de la LOGJCC señala que la Corte al realizar el control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta, verificará el cumplimiento de los siguientes requisitos:

> 1. No inducción de las respuestas en la electora o elector;
> 2. Concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo. Esta concordancia comprende la relación entre las finalidades que se señalan en el considerando que introduce la pregunta y el texto sometido a consideración del pueblo;
> 3. Empleo de lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, sencillo y comprensible para el elector;
> 4. Relación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a aprobación del pueblo y la finalidad o propósito que se señala en el considerando que introduce la pregunta, de modo que una vez aprobada la disposición jurídica, la finalidad perseguida se obtenga con una alta probabilidad; y,
> 5. No se proporcione información superflua o ninguna otra que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado.

12. Respecto al cuestionario, el artículo 105 de la LOGJCC establece que, para garantizar la libertad del elector, este Organismo debe verificar el cumplimiento de los siguientes parámetros:

> 1. La formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos;
> 2. La posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta. Se prohíbe la aprobación o rechazo en bloque;
> 3. La propuesta normativa no esté encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico; y,
> 4. La propuesta normativa tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico.

[7] CCE, dictamen 1-20-CP/20, 21 de febrero de 2020, párr. 18.

13. Ahora bien, la solicitud presentada explica brevemente la creación del consejo barrial de la ciudadela Héctor Cobos y establece la necesidad de contar con un dictamen favorable de la Corte Constitucional para llevar a cabo la consulta popular en el cantón Durán, remarcando que las preguntas planteadas cumplen con los requisitos para determinar su constitucionalidad. Sin embargo, del análisis de la solicitud, esta Corte nota que no contiene considerandos que contextualicen las preguntas propuestas.[8] En efecto, si bien se observa la incorporación de una sección denominada "justificación legal y social de la necesidad de la consulta", esta Corte advierte que el control de constitucionalidad de una convocatoria a consulta popular, dentro del marco de sus competencias, está dirigido exclusivamente hacia los considerandos y preguntas. En este orden, no le corresponde a esta Magistratura realizar inferencias inductivas o análisis extensivos para detectar lo que el proponente de la consulta popular habría querido indicar o ha decidido mantener en reserva en cuanto a los fines de sus propuestas. En efecto, la Corte Constitucional se encuentra impedida de escoger de entre el diverso contenido textual que puede acompañar una medida propuesta para consulta popular, aquello que considerase que, en un sentido técnico jurídico, más se asemeja a un considerando. A *contrario sensu,* en virtud de las garantías de claridad y lealtad al elector, los proponentes de consultas populares tienen el deber de mostrar los considerandos de manera expresa y sin oscuridades, con el objetivo de que la Corte pueda realizar el control previsto en el artículo 104 de la LOGJCC y el electorado pueda conocer y comprender los fines perseguidos por la medida que se somete a su votación.

14. En esta línea, se recuerda que esta Corte ha enfatizado que toda consulta que pretenda realizarse a la ciudadanía debe estar acompañada "inexorablemente por sus correspondientes considerandos introductorios", pues estos no constituyen un requisito netamente formal, sino que deben estar formulados de tal manera que no induzcan al error o sugieran una respuesta, debiendo como mínimo, contener: "descripción objetiva de temas fácticos, espaciales, demográficos y técnicos relacionados al tema consultado; cifras oficiales y demás información que permita comprender la pregunta; el fin que persigue y la delimitación de los efectos de la consulta".[9] De tal forma, "los considerandos introductorios son necesarios para garantizar la libertad de las y los electores porque permiten que las personas se informen acerca del asunto consultado y la necesidad de la propuesta planteada".[10]

15. Es así como, este Organismo, en su jurisprudencia, ha manifestado que la falta de considerandos implica un incumplimiento de las exigencias previstas en los artículos

[8] CCE, dictamen 9-21-CP/22, 19 de enero de 2022, párr. 9.
[9] CCE, dictamen 10-19-CP/19, 17 de septiembre de 2019, párrs. 27, 28.
[10] CCE, dictamen 3-24-CP/24, 6 de junio de 2024, párr. 8.

103.3 y 104 de la LOGJCC, lo que indudablemente imposibilita la labor de verificación constitucional de los requisitos legales de los textos introductorios. En ese sentido, al no existir considerandos en el caso bajo análisis, resulta imposible analizar elementos cruciales para garantizar la libertad del elector y su derecho de participación, por lo que no corresponde emitir un pronunciamiento adicional.[11]

16. Por lo antes expuesto, debido a la falta de considerandos en la solicitud presentada, corresponde dictaminar la inconstitucionalidad de la propuesta de consulta popular, al no haberse cumplido el artículo 104 de la LOGJCC y no respetarse las cargas de libertad y lealtad al elector.[12] Por lo tanto, resulta innecesario continuar con el análisis establecido en el artículo 105 de la LOGJCC respecto al control material; y, en consecuencia, procede negar la solicitud.

6. 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** que la propuesta de consulta popular presentada por Marlon José Reyes Maruri incumple los parámetros de control previstos en la Constitución y en la LOGJCC.

2. **Negar** la solicitud de consulta popular 2-25-CP.

3. Notifíquese y archívese.

Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN ESCUDERO SOLIZ
Validar únicamente con FirmaEC

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

[11] CCE, dictamen 10-19-CP/19, 17 de septiembre de 2019, párr. 29; dictamen 9-21-CP/22, 19 de enero de 2022, párr. 11; dictamen 1-23-CP/24, 17 de enero de 2024, párr. 14.
[12] CCE, dictamen 9-21-CP/22, 19 de enero de 2022, párr. 12.

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, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 22 de mayo de 2025; sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, por uso de licencias por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

225CP-7ebcf

Caso Nro. 2-25-CP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día martes tres de junio de dos mil veinticinco, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Dictamen 3-25-CP/25
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 15 de mayo de 2025

CASO 3-25-CP

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

DICTAMEN 3-25-CP/25

Resumen: El presente dictamen analiza la constitucionalidad de la solicitud de dictamen de una propuesta de consulta popular presentada por parte del ciudadano Washington Olmedo Sigcha Ante para que se convoque e instale a una asamblea constituyente de plenos poderes y se elabore una nueva Constitución.

1. Antecedentes

1. El 25 de marzo de 2025, Washington Olmedo Sigcha Ante (**"peticionario"**)[1] ingresó a la Corte Constitucional una solicitud de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de una propuesta de consulta popular.

2. En razón del sorteo electrónico efectuado en la misma fecha, le correspondió el conocimiento de la causa a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien avocó conocimiento el 1 de mayo de 2025.

3. El 13 de marzo de 2025, con motivo de la renovación parcial de la Corte Constitucional fueron posesionados los jueces constitucionales Claudia Salgado Levy, Jorge Benavides Ordóñez y José Luis Terán Suárez.

2. Competencia

4. Esta Corte Constitucional es competente para emitir el presente dictamen, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 104 inciso final y 438 numeral 2 de la Constitución de la República (**"CRE"**); y, artículos 75 numeral 3 literal e, 103, 104,

[1] El accionante alega ser "Director Nacional de las Organizaciones Sociales del Ecuador-OSE". En la solicitud presentada constan las firmas de Washington Olmedo Sigcha, Sandra Vega Curay, Luis Fernando Samaniego Guevara, Olga Lidia Silva Silva, Diana Margoth Chicaiza Valle, Jaime Efraín Pérez León, Brisa Umajinga Cunuhay, Lizardo María Suárez Mogro, César Roberto Carrera Ocampo, Danny Xavier Barrera Miranda, Juan Martín Abril Ampudia, Juan Kleber Cepeda Lema, Líder Patricio Meza Ochoa, Julio Lizardo Ramírez Cedeño, Patricia Baquero Ramírez, Manuel Isaías Bueno Cedillo, Simón Bolívar Gualán, Wilman Narváez Garzón, Luis Fernando Samaniego Guevara. No obstante, únicamente se adjunta la cédula de Washington Olmedo Sigcha Ante a quien se lo toma como el peticionario.

105 y 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (**"LOGJCC"**).

3. Legitimación activa

5. El artículo 104 de la CRE faculta a "la ciudadanía" a solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto y dispone que, cuando sea de carácter local, deberá contar con el respaldo de un número no inferior al diez por ciento del correspondiente registro electoral. Sobre esto último, esta Corte estableció lo siguiente: "[a]nte un pedido de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad sobre convocatorias a consultas populares, la Corte Constitucional procederá a realizar el control constitucional de los considerandos introductorios y las preguntas de la misma, sin requerir el respaldo de la recolección de firmas".[2]

6. En ese sentido, cualquier ciudadano está legitimado para presentar una solicitud de dictamen de constitucionalidad sobre una propuesta de convocatoria a consulta popular. Sin embargo, es necesario que los peticionarios acompañen información suficiente que acredite su calidad de ciudadanos y electores, mediante la cédula de ciudadanía y/o la papeleta de votación.[3]

7. En el presente caso, se verifica que el ciudadano Washington Olmedo Sigcha Ante con cédula 0502757586 posee la legitimación para solicitar el presente dictamen.

4. Propuesta de consulta popular

8. La solicitud de consulta popular planteada por el peticionario contiene una única pregunta que pretende, a través de una consulta popular ordinaria, convocar a una asamblea constituyente. Lo hace en los siguientes términos:

> ¿Aprueba usted que se convoque e instale una asamblea constituyente, de plenos poderes, de conformidad con el estatuto electoral adjunto, y que se transforme el marco institucional del Estado, ¿Elaborándose una nueva Constitución de la República? (sic) (énfasis eliminado del original).

5. Ejercicio de control constitucional

9. Dada la forma en que fue planteada la solicitud por parte del peticionario, previo a verificar si corresponde realizar el control de la pregunta propuesta para consulta popular, esta Corte estima necesario recordar las diferencias que existen entre el

[2] CCE, dictamen 1-19-CP/19, 16 de abril de 2019, decisorio 1.1.
[3] CCE, dictamen 4-24-CP/24, 19 de diciembre de 2024, párr. 5.

control previo de convocatoria a consulta popular (CP) y el de reforma constitucional (RC).

10. Por un lado, **(i)** la *consulta popular* tiene por objeto poner a consideración de la ciudadanía un tema de interés público nacional o local (plebiscito) o una propuesta de reforma normativa infraconstitucional (referendo). Mientras que, **(ii)** la *reforma constitucional* tiene como fin modificar el texto de la Constitución, a través de tres vías: enmienda, reforma parcial, y *asamblea constituyente*. Este último, de acuerdo con el dictamen 1-19-RC/19 es el "más riguroso de los mecanismos de modificación de la Constitución", por ser de magnitud transformadora y transversal.

11. El cambio de la Constitución, mediante una asamblea constituyente tiene, entre otras, la potencialidad de afectar aspectos sustanciales relativos a los derechos y garantías, la estructura fundamental, elementos constitutivos del Estado y, las normas sobre la reforma constitucional. El reemplazo de la Constitución no se trata de un cambio simple, sino de una alteración que afectará su vigencia y, en consecuencia, a todo el ordenamiento jurídico y del mismo diseño del Estado. En tal razón, quienes poseen la iniciativa para presentar una propuesta de cambio constitucional, atendiendo la relevancia y sensibilidad que guarda este proceso, tienen la obligación de observar los parámetros dispuestos por el artículo 444 de la Constitución en armonía con lo previsto por el artículo 104 de la LOGJCC.[4] Así, una propuesta de asamblea constituyente exige la realización del procedimiento ahí establecido y corresponde al peticionario presentar ante esta Corte Constitucional:

i) Escrito de justificación de vía que contenga "las razones de derecho que justifican esta opción" (art. 100 último inciso LOGJCC).[5]

ii) Considerandos y pregunta para convocar a asamblea constituyente mediante consulta popular. El proponente debe singularizar un grupo de considerandos y una pregunta para convocar a la ciudadanía a una consulta popular acerca de la pertinencia de instalar una asamblea constituyente.

[4] CCE, dictamen 3-23-RC/24, 11 de abril de 2024, párr. 10. Además, en el dictamen 10-24-RC/25, de 01 de mayo de 2025, en el párrafo 7, esta Corte estableció que se requiere la participación del pueblo en tres momentos diferentes: 1. Consulta popular, en la que el pueblo decide si está o no de acuerdo con que se convoque a una asamblea constituyente y se apruebe la forma de elección de las representantes y los representantes y las reglas del proceso electoral para conformar esta asamblea. 2. Elección de las y los asambleístas constituyentes, conforme las reglas aprobadas en el primer momento. 3. Referéndum de aprobación de la nueva Constitución la cual requiere la mitad más uno de los votos válidos.

[5] Al respecto, esta Magistratura ha determinado que: "En este requisito, el proponente de una convocatoria a asamblea constituyente debe identificar razones claras y coherentes (por ejemplo, de índole social, económica, política o jurídica, entre otras que considere el proponente) para justificar la necesidad de expedir una nueva Constitución e incorporar razones de derecho para justificar por qué el resto de los mecanismos de cambio constitucional –enmienda y reforma parcial– no son suficientes para atender el cambio propuesto. (CCE, dictamen 10-24-RC/25, 01 de mayo de 2025, párr. 9).

iii) Estatuto que contenga "la forma de elección de las y los representantes de la asamblea constituyente y las reglas del proceso electoral" (CRE, art. 444).

iv) Que la propuesta no se contraponga expresamente a los valores intrínsecos de una sociedad democrática y del Estado constitucional.[6]

12. Así, tal como lo ha dicho este Organismo previamente,[7] aunque la *reforma constitucional* y la *consulta popular* incluyen mecanismos de democracia directa, "son procesos completamente distintos que tienen propósitos y procedimientos específicos que deben ser tramitados de forma autónoma"[8] y "no pueden considerarse equiparables".[9] Por tanto, no es posible presentar solicitudes que incluyan ambas pretensiones de forma simultánea.

13. En el caso *in examine*, el peticionario inicia su solicitud indicando que la presenta "[e]n virtud de lo que señala los artículos 104 y 444 de la Constitución". Asimismo, en la sección 2 denominada "Base Legal", hace una cita textual de los artículos 100 numeral 2 e inciso final, 104 y 105 de la LOGJCC; 25, 195 y 197 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador Código de la Democracia; 5 del Reglamento para Consultas Populares, Iniciativa Popular Normativa y Revocatoria del Mandato, así como el dictamen 1-19-CP/19.

14. En virtud de lo expuesto, este Organismo observa que en la solicitud bajo análisis se plantea un texto introductorio que claramente indica que el objeto de la misma es la convocatoria a consulta popular ordinaria, por cuanto realiza una cita textual del dictamen 1-19-CP/19 y del artículo 104 de la CRE. No obstante, también se verifica que el peticionario cita el artículo 444 de la CRE y la pregunta que plantea se refiere a la convocatoria para la instalación de una Asamblea Constituyente de "plenos poderes",[10] cuyo propósito es la elaboración de una nueva Constitución, develando ambigüedad entre las normas citadas y el texto propuesto de consulta popular.

---

[6] CCE, dictamen 10-24-RC/25, 01 de mayo de 2025, párr. 9.
[7] CCE, dictamen 1-24-RC/24, 24 de enero de 2024, párr. 12.
[8] Por disposición del artículo 127 de la LOGJCC, el control de preguntas y considerandos de consultas populares atiende a los mismos requisitos de los artículos 104 y 105 del mismo cuerpo normativo. Pero, incluso así, se trata de procedimientos con fines distintos.
[9] CCE, dictamen 3-19-CP/19, 1 de agosto de 2019, párr. 10.
[10] Sobre una asamblea constituyente de plenos poderes, esta Magistratura en el dictamen 10-24-RC/25 de 01 de mayo de 2025, párr. 9 iv.1., determinó lo siguiente: "Que la solicitud no pretenda convocar a una asamblea constituyente de "plenos poderes", pues esta fórmula no es una modalidad constitucionalmente prevista como un mecanismo de modificación constitucional, sino que más bien se trata de una figura incompatible con el principio republicano de separación de poderes. La asamblea constituyente debe tener las suficientes facultades parlamentarias para redactar un nuevo texto constitucional que deberá ser refrendado por la ciudadanía. El debate democrático de una asamblea constituyente no puede estar condicionado, a un texto previamente elaborado por personas u órganos que son ajenos a la asamblea

15. Conforme lo ha señalado esta Corte,[11] la consulta popular ordinaria planteada por el peticionario, al amparo del artículo 104 de la CRE, no es uno de los mecanismos previstos para modificar la Constitución. Por lo tanto, dado que la solicitud del peticionario pretende iniciar el proceso de cambio constitucional a través de una consulta popular, su petición no cumple con los requisitos formales para su procedencia.

6. 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. **Negar y Archivar** la solicitud de dictamen previo de constitucionalidad de la propuesta para consulta popular presentada por el ciudadano Washington Olmedo Sigcha Ante.

2. **Disponer** la publicación de este Dictamen en el Registro Oficial.

3. Notifíquese y archívese.

Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN ESCUDERO SOLIZ
Validar únicamente con FirmaEC

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

constituyente incluso si este es un insumo previo. Por tanto, el nuevo texto constitucional tiene que ser redactado y deliberado en el seno de esta asamblea constituyente". Ver también dictamen 5-20-RC/21 de 23 de junio de 2021, párrafos 13 al 18.

[11] Ver, por ejemplo: CCE, dictamen 3-19-CP/19, párr. 9 y CCE, dictamen 8-19-CP/19, párr. 10.

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 15 de mayo de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

325CP-7e223

Caso Nro. 3-25-CP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día martes veinte de mayo de dos mil veinticinco, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Dictamen 3-25-EE/25
Juez ponente: José Luis Terán Suárez

Quito, D.M., 26 de mayo de 2025

CASO 3-25-EE

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

DICTAMEN 3-25-EE/25

Resumen: La Corte Constitucional dictamina la constitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción contenida en el decreto ejecutivo 599, emitido por el presidente de la República el 12 de abril de 2025 por la causal de grave conmoción interna en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro, Sucumbíos; y el Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha, con excepción de los centros de privación de libertad que integran el Sistema de Rehabilitación Social a nivel nacional y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay.

Sobre las medidas extraordinarias dispuestas en el decreto ejecutivo 599, la Corte declara la constitucionalidad de la suspensión de los derechos a la inviolabilidad i) de domicilio (únicamente en la conducción de allanamientos por parte de la Policía Nacional), ii) de correspondencia y iii) la suspensión focalizada del derecho a la libertad de tránsito en 20 cantones y la parroquia determinados en el decreto ejecutivo 599 en atención a los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad.

Por otra parte, la Corte declara la inconstitucionalidad de i) la suspensión del derecho a la libertad de reunión, ii) la disposición de que se realicen inspecciones y requisas y iii) la orden de movilización e intervención de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, al constatar que dichas medidas están previstas y deben ser ejecutadas en el régimen constitucional ordinario. Finalmente, la Corte analiza que los esfuerzos del Estado deben encaminarse a garantizar la seguridad humana, el orden público y el ejercicio de derechos en el régimen constitucional ordinario.

Índice de contenidos

1. Antecedentes procesales .....
2. Competencia .....
3. Control formal de la declaratoria de estado de excepción .....
3.1. Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca.....
3.2. Justificación de la declaratoria .....
3.3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria .....
3.4. Derechos que sean susceptibles de suspensión o limitación .....
3.5. Notificaciones requeridas por la Constitución y Tratados Internacionales .....
4. Control material de la declaratoria de estado de excepción .....
4.1. Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia.....
4.2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren la causal invocada ..
4.2.1. Grave conmoción interna.....

4.3. Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario .....
4.4. Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución.....
5. Control formal de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción .....
5.1. Que se ordene mediante decreto ejecutivo de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico .....
5.2. Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción .....
6. Control material de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción .....
6.1. Suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio .....
6.2. Suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia.....
6.3. Suspensión del derecho a la libertad de reunión.....
6.4. Sobre la movilización e intervención de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.....
6.5. Suspensión del derecho a la libertad de tránsito.....
7. Consideraciones finales .....
8. Decisión.....

1. Antecedentes procesales

1. El 14 de abril de 2025, mediante el oficio T.536-SGJ-25-0111, Daniel Noboa Azín, en calidad de presidente de la República, notificó a la Corte Constitucional con la expedición del decreto ejecutivo 599 de 12 de abril de 2025 ("**decreto**"), el cual contiene la declaratoria de estado de excepción por grave conmoción interna en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro, Sucumbíos; el Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha, el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay; y los centros de privación de libertad ("**CPL**") que comprenden el Sistema Nacional de Rehabilitación Social.

2. Como anexos al decreto, se presentó:

2.1. Memorando PR-DS-2025-0026-M, el cual contiene un barrido de notas de hechos violentos suscitados entre el 7 de marzo y 8 de abril de 2025 ("**Informe 1**"), elaborado por la Dirección de Síntesis y Alertas de la Secretaría General de Comunicación.

2.2. Oficio MDN-MDN-2025-0848-OF, el cual incluye los informes: i) técnico CCFFAA-J-3-PM-2025-075-INF ("**Informe 2**"); y, ii) jurídico CCFFAA-DAJ-

2025-023-INF ("**Informe 3**"), "relacionados a la justificación para la declaratoria de un nuevo estado de excepción", elaborados por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

2.3. Oficio SNAI-SNAI-2025-0302-O, el cual contiene el informe técnico para la declaratoria de un nuevo estado de excepción ("**Informe 4**") elaborado por la Subdirección de Protección y Seguridad Penitenciaria del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores ("**SNAI**").

2.4. Informe técnico MDI-SSP-DSP-2025-0061-IT ("**Informe 5**"), elaborado por la Dirección de Seguridad Pública del Ministerio del Interior.

2.5. Memorando MDI-CGJ-2025-0386-MEMO ("**Informe 6**"), suscrito por la Coordinación General Jurídica del Ministerio del Interior el cual contiene el informe jurídico para solicitar estado de excepción.

2.6. Informes PN-DINOES-DCO-2025-0038-INF, PN-DGIN-DINASED-DAI-2025-161-IG, PN-DGSCOP-DCO-2025-204-INF, PN-DAI-EII-2025-141-INF y PN-DINOES-DCO-2025-0038-INF ("**Informes 7**"), emitidos por la Dirección Nacional de Operaciones Especiales y Servicios Especializados de la Policía Nacional del Ecuador, relativos a la justificación para la declaratoria de estado de excepción.

3. Mediante sorteo electrónico de 14 de abril de 2025, la causa fue sorteada al juez José Luis Terán Suárez, quien avocó conocimiento en el auto de 24 de abril de 2025. En el referido auto, el juez ponente dispuso al presidente de la República remitir las constancias de notificación conforme el artículo 166 de la Constitución y la documentación clasificada como secreta que fundamenta el decreto de estado de excepción en coordinación con el Centro de Inteligencia Estratégica ("**CIES**").[1] Designó a un funcionario jurisdiccional para recibir la información requerida de conformidad con el artículo 14 del Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado.[2] Además, se requirió información a la Unidad de Análisis Financiero y Económico ("**UAFE**").[3]

[1] Los documentos requeridos fueron Oficio CIES-SUG-S-2025-0048-0F de 31 de marzo de 2025, Informe de Inteligencia STIE-DOAIE-SDJE-25-006 de 31 de marzo de 2025, Informe CIES-CGJ-S-003-2025; y, Boletín de Seguridad de Casa Militar Presidencial de 11 de abril de 2025.
[2] La designación del funcionario se realizó mediante el oficio CC-JLT-2025-8.
[3] La disposición fue cumplida en el escrito de 30 de abril de 2025.

4. El 24 de abril de 2025, la Secretaría General Jurídica de la Presidencia entregó la documentación confidencial ordenada por el juez. Además, en el escrito de 25 de abril, requirió se designe un funcionario público autorizado para el tratamiento y recepción de la información clasificada como secreta.

5. El 28 de abril de 2025, a las 12h07, en las instalaciones de este Organismo, la Secretaría General Jurídica de la Presidencia entregó la información clasificada como secreta al funcionario designado para su tratamiento. Los documentos entregados fueron:

5.1. Oficio CIES-SUG-S-2025-0048-0F de 31 de marzo de 2025, con dos anexos: i) Informe de Inteligencia STIE-DOAIE-SDJE-25-006 de 31 de marzo de 2025; ii) Informe CIES-CGJ-S-003-2025.

5.2. Boletín de Seguridad de Casa Militar Presidencial de 11 de abril de 2025.[4]

6. El 12 de mayo de 2025, el juez ponente ordenó al Ministerio de Defensa, Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, y Presidencia de la República remitir información sobre los eventos ocurridos el 9 de mayo de 2025, en el marco de la declaratoria de estado de excepción.[5]

2. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y realizar un control sobre la constitucionalidad del estado de excepción contenido en el decreto ejecutivo 599 de conformidad con los artículos 166 y 436.8 de la Constitución y los artículos 75.3.c y 119 de la LOGJCC.

3. Control formal de la declaratoria de estado de excepción

8. De acuerdo con el artículo 120 de la LOGJCC, la Corte Constitucional debe verificar que la declaratoria de estado de excepción y el decreto ejecutivo que la contiene cumplan con los siguientes requisitos formales: "1. Identificación de los hechos y de

[4] La información clasificada como secreta (párrafos 5.1 y 5.2) en el presente dictamen será denominada en conjunto como **Informe 8**. Por su clasificación de documentos secretos, conforme al Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, su revisión y tratamiento estuvo limitada únicamente a las juezas y jueces de la Corte Constitucional y al funcionario público de este Organismo autorizado. En consecuencia, el contenido completo del Informe 8 no se detallará aquí. Sin embargo, sí se incluirá la información del Informe 8 que ya figura en el decreto, en los anexos adjuntos al decreto, en medios de comunicación o en registros públicos a fin de que la Corte evalúe la constitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción y las medidas adoptadas. Por tanto, la información a la que este organismo ha podido acceder porque se encuentra exclusivamente en el Informe 8 no será reproducida en el dictamen.

[5] La disposición fue cumplida en los escritos de 13 y 14 de mayo de 2025.

la causal constitucional que se invoca; 2. Justificación de la declaratoria; 3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria; 4. Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso; y, 5. Las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los Tratados Internacionales". Por lo cual, esta sección verificará si la declaratoria de estado de excepción contenida en el decreto ejecutivo 599 cumple con los requisitos formales previstos en la LOGJCC.

3.1. Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca

9. El presidente de la República incluye, en el decreto ejecutivo 599, un recuento de los eventos relacionados a casos vinculados con violencia e investigación criminal desde el 2 al 10 de abril de 2025. Además, se remite a los informes detallados en el párrafo 2 los cuales se refieren a hechos de violencia criminal registrada en los meses de enero, febrero, marzo y abril de 2025.

10. En cuanto a la causal constitucional, en el artículo 1 del decreto ejecutivo 599, el presidente de la República invoca la de grave conmoción interna como fundamento de la declaratoria de estado de excepción. La causal referida se encuentra expresamente prevista en el artículo 164 de la Constitución.

11. Por lo expuesto, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito formal prescrito en el artículo 120.1 de la LOGJCC.

3.2. Justificación de la declaratoria

12. Conforme el artículo 1 del decreto 599, la declaratoria de estado de excepción se justifica en los hechos expuestos en la parte considerativa en relación con el "incremento de índices de violencia, cometimiento de delitos e intensidad de la perpetración de ilícitos por grupos armados organizados" en los territorios descritos para su aplicación. En adición, esta Corte considera a los informes determinados en los párrafos 2 y 5 como parte de la justificación. Los informes referidos fueron emitidos por entidades gubernamentales cuya potestad ejecutiva se concentran en asuntos de seguridad del Estado y remiten justificaciones para la declaratoria de estado de excepción.

13. Al examinar integralmente el decreto, se advierte que el presidente de la República reconoce la necesidad de suspender el derecho a la inviolabilidad de correspondencia (artículo 4 del decreto) y desplegar a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional (artículo 6 del decreto) en el territorio señalado, extendiendo dicha actuación a los CPL a nivel nacional. Sin embargo, esta Corte constata que el decreto 599 no contiene justificaciones suficientes sobre la necesidad de emplear a la Fuerza Pública para el

control de la seguridad interna y la suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia en los CPL. Tampoco se desprenden fundamentos sobre por qué estas medidas resultan indispensables para abordar las causas que originaron el estado de excepción dentro de los CPL. De esta forma, los artículos 4 y 6 del decreto no cuentan con un desarrollo argumentativo que sustente que dichas medidas excepcionales sean extendidas a los CPL.

14. En virtud de lo anterior, esta Corte concluye que las dos medidas (suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio y movilización de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional dentro de los CPL a nivel nacional) incumplen el requisito formal establecido en el artículo 120.2 de la LOGJCC, por lo que se abstiene de proseguir con su análisis en el presente dictamen. Cabe destacar que la intervención de las Fuerzas Armadas en los CPL encuentra respaldo en el decreto ejecutivo 218. No obstante, al tratarse de un instrumento normativo independiente del decreto 599, el control de constitucionalidad del decreto ejecutivo 218 escapa al ámbito de competencia de este pronunciamiento.

15. Por lo expuesto, con excepción del análisis de los párrafos 13 y 14, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 120.2 de la LOGJCC.

3.3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria

16. Conforme el artículo 1 del decreto ejecutivo 599, el ámbito territorial de la declaratoria de estado de excepción comprende las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro, Sucumbíos; el Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha, el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay; y los centros de privación de libertad que comprenden el Sistema Nacional de Rehabilitación Social a nivel nacional. En cuanto al ámbito temporal, el artículo 2 del decreto ejecutivo 599 establece que el estado de excepción durará 60 días contados a partir de su suscripción. Por lo tanto, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 120.3 de la LOGJCC.

3.4. Derechos que sean susceptibles de suspensión o limitación

17. El decreto dispone la suspensión de los derechos a la inviolabilidad de domicilio, el cual "consistirá en la realización de inspecciones, allanamientos y las requisas correspondientes por parte de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional"; inviolabilidad de correspondencia; libertad de reunión; y, dispone la "restricción de libertad de tránsito".

18. Respecto del último derecho susceptible de suspensión o limitación, esta Corte le recuerda al Ejecutivo que, dentro de sus facultades constitucionales en el marco de un estado de excepción, únicamente cabe suspender o limitar derechos. El término "restricción" se refiere a "una limitación severa al ejercicio de derechos".[6] Este análisis ha sido reiterativo por esta Corte en dictámenes anteriores.[7]

19. Sin perjuicio de lo anterior, para esta Corte, en revisión del artículo 7 del decreto 599, es evidente que el término "restricción", en realidad, se refiere a la limitación del derecho a la libertad de tránsito. Por consiguiente y de conformidad con el artículo 165 de la Constitución, los derechos referidos son susceptibles de suspensión o limitación a través de la declaratoria de estado de excepción. En consecuencia, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 120.4 de la LOGJCC.

3.5. Notificaciones requeridas por la Constitución y Tratados Internacionales

20. El 25 de abril de 2024, la Secretaría General Jurídica de la Presidencia remitió a esta Corte las constancias de las notificaciones realizadas y recepción de documentos de la Asamblea Nacional, la Organización de los Estados Americanos y la Organización de las Naciones Unidas. Por tanto, se verifica el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 120.5 de la LOGJCC.

*

21. En virtud del análisis de las secciones 3.1 a 3.5, esta Corte concluye que la declaratoria de estado de excepción cumple con los requisitos formales determinados en el artículo 120 de la LOGJCC.

4. Control material de la declaratoria de estado de excepción

22. El artículo 121 de la LOGJCC obliga a la Corte Constitucional a verificar que la declaratoria de estado de excepción cumpla con los siguientes requisitos materiales:

> 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

[6] En CCE, dictamen 2-21-EE/21, 28 de abril de 2021, párr. 71, este organismo determinó que "[l]a 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".
[7] Por ejemplo, ver CCE, dictamen 11-24-EE/24, párrs.15 y 16.

régimen constitucional ordinario; y, 4. Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República.

23. En esta sección, la Corte realiza un análisis sustantivo de los cuatro requisitos materiales determinados en la Constitución. Esto implica que la Corte debe evaluar si la declaratoria de estado de excepción reúne de manera objetiva y razonada la necesidad de adoptar medidas excepcionales, evaluando el fondo de los hechos que justifican el estado de excepción y con el objeto de "garantizar el disfrute pleno de los derechos constitucionales y salvaguardar el principio de separación y equilibrio de los poderes públicos" conforme el artículo 119 de la LOGJCC. De manera que la excepcionalidad de la emergencia no se convierta en un mecanismo para la suspensión indefinida de derechos fundamentales.

4.1. Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia

24. Esta Corte, en el dictamen 3-21-EE/21, determinó que el requisito sobre la real ocurrencia de los hechos alegados abarca "circunstancias actuales y ciertas. De ninguna manera, implica escenarios probables o futuros".[8] Para cumplir este requisito, el presidente de la República "no solo debe afirmar la ocurrencia de los hechos que motivan el estado de excepción, sino que estos deben acreditarse".[9] Por ello, en este control, "la Corte Constitucional busca comprobar que los hechos afirmados por la Presidencia de la República se encuentren demostrados de forma suficiente con material probatorio objetivo, útil e idóneo".[10]

25. Por lo anterior, el presidente de la República puede acreditar la veracidad de los hechos mediante:

25.1. Informes o reportes de las autoridades nacionales competentes en la materia sobre la cual versa el estado de excepción. El material puede ser documental, audiovisual o informes periciales que evidencien la real ocurrencia de los hechos.

25.2. Informes o reportes de los organismos internacionales especializados en la materia relativa al estado de excepción.

25.3. Noticias u otros reportes objetivos provenientes de medios de comunicación reconocidos por su rigor informativo y que tengan la capacidad de reflejar la veracidad de los hechos que sirven para justificar el estado de excepción.

[8] CCE, dictamen 3-21-EE/21, 21 de julio de 2021, párr. 7.1.1.
[9] CCE, dictamen 9-24-EE/24, 12 de septiembre de 2024, párr. 24.
[10] CCE, dictamen 8-21-EE/21, 10 de diciembre de 2021, párr. 18.

26. En suma, todo medio idóneo, objetivo y verificable que permita demostrar fehacientemente la realidad de los acontecimientos. Asimismo, se considerará probada la ocurrencia real de los hechos cuando estos sean notorios o de conocimiento público generalizado, sin necesidad de aportar pruebas adicionales.[11] Esto es especialmente relevante en el análisis de estados de excepción dada la naturaleza extraordinaria. De ahí que el análisis debe ser riguroso.

27. Con base en lo anterior, esta Corte observa que el decreto 599 y los informes adjuntos se refieren a hechos que corresponden a la violencia criminal ocurridos en los meses de enero, marzo e inicios de abril de 2025. Los informes adjuntos, además, respaldan su veracidad. En particular, el informe 1 presenta un barrido sobre los hechos violentos suscitados en las provincias y cantones "que se encontraban con estado de excepción", desde el 7 de marzo al 8 de abril de 2025.[12] En el informe 5, el Ministerio del Interior se refiere a los homicidios intencionales a servidores de la Policía Nacional y Fuerzas Armadas, eventos múltiples a nivel nacional, en general, como la persistencia de la violencia criminal. Las fechas de corte corresponden a una comparación entre el 1 de enero al 29 de marzo de 2024 y el 1 de enero al 29 de marzo de 2025.[13] Al respecto, esta Corte aclara que la información correspondiente a periodos utilizados como fundamento de declaratorias anteriores tiene únicamente un carácter referencial y contextual.

28. En el informe 2, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas informa acerca de las operaciones realizadas con periodo de corte a fecha 31 de marzo de 2025. Además, en el Informe 2, se presentan sucesos de violencia criminal del primer cuatrimestre del año 2025. Entre los sucesos de violencia descritos se encuentran extorsiones a funcionarios de instituciones públicas por parte de grupos criminales, ataques con armas o uso de explosivos en contra de instituciones públicas,[14] directivos de

[11] *Ibid*, párr. 20.
[12] Las fuentes de información corresponden a los canales de televisión como Teleamazonas, Ecuavisa, TC Televisión, RTU. Como medios impresos y digitales, el Informe 1 se refiere a 484 noticias publicadas por Expreso, Vistazo, RTS, El Comercio, El Universo, Ecuador en Directo, Machala Móvil, Radio Pichincha, Extra, La Hora, Primicias, La República, Metro, el Mercurio, Manavisión, Centro Digital.
[13] Por ejemplo, según el Informe 5, en Guayas, en el periodo de 1 de enero al 29 de marzo de 2024, se registraron 625 homicidios intencionales, mientras que, entre el 1 de enero al 29 de marzo de 2025, se registraron 1186 homicidios intencionales. La variación entre estas dos cantidades corresponde a 561 homicidios intencionales entre ambos periodos del año 2024 y 2025, lo que implica que existe una variación relativa del 51.4% de incremento de homicidios intencionales en Guayas.
[14] Por ejemplo, se refiere al atentado contra la Fiscalía de Manta el 29 de enero de 2024, explosión de coche bomba en la Unidad de Policía Comunitaria "El Conde" en Quito (https://www.teleamazonas.com/policia-investiga-explosion-upc-blanqueado-quito/) el 10 de enero de 2024, Ataque contra un patrullero y secuestro de policías en El Empalme el 9 de enero de 2024. Esta información es únicamente empleada como referencia del contexto de violencia que atraviesa el país.

instituciones públicas asesinados y que tienen relación con hechos de extorsión,[15] la injerencia de grupos criminales durante los meses de marzo e inicios de abril de 2025.[16] De lo anterior se verifica que el presidente se refiere a circunstancias actuales y no a escenarios probables o futuros.

29. Por otra parte, esta Corte constata que el Informe 2 se refiere "a las amenazas identificadas en el periodo de enero a marzo 2025". Indica que "la lucha interna por el control de los CPL podría generar a futuro represalias e incidentes carcelarios en el primer cuatrimestre del 2025". Se refieren a la muerte de Freddy Mendoza[17] de la organización criminal Águilas/Choneros y de (a) Ben 10 de los Chone Killers.[18] El Informe 2 identifica, además, la formación de "posibles alianzas de grupos criminales" como Latin King y los Lobos. Se refieren a la "penetración de organizaciones criminales en instituciones" como una "creciente pérdida de legitimidad y efectividad del Estado en el combate contra el crimen organizado". Esta información, si bien parte de hechos con real ocurrencia como asesinatos de líderes de organizaciones delictivas, el Informe 2 argumenta la posibilidad de hechos probables a futuro, lo cual no permite constatar su real ocurrencia para justificar el estado de excepción, más allá de solo mostrar un contexto de violencia. En cuanto al informe 8, se presenta información de inteligencia que corresponden a una posible afectación al normal desenvolvimiento de las elecciones; hechos que no ocurrieron, aquella información en específico no constituye la real ocurrencia de los hechos. Dado que el estado de excepción no tiene un carácter preventivo,[19] esta Corte no considera que se trata de información que permita determinar la real ocurrencia de un hecho. Además, esta Corte recuerda que el Ejecutivo no puede declarar un estado de excepción ante eventuales o hipotéticos disturbios electorales, ya que ello desnaturaliza el régimen excepcional previsto constitucionalmente, en particular, en procesos de elección democrática, que exigen el pleno ejercicio de derechos.

30. Sobre la certeza de la ocurrencia de los hechos, esta Corte identifica que el presidente de la República ha recurrido a noticias publicadas en diversos medios de comunicación nacionales e internacionales, hechos públicos y notorios sobre la situación de violencia que atraviesa el país y, principalmente, informes emitidos por instituciones del Estado

[15] Se refieren al asesinato de José Sánchez, alcalde de Camilo Ponce Enríquez, el 17 de abril de 2024; el asesinato de Jorge Maldonado, alcalde de Portoviejo el 19 de abril de 2024. Desde enero, se refieren al asesinato de Olger Ismael Moreno, subjefe de los Agentes de Seguridad Penitenciaria (ASP) del CPL 1 Cotopaxi el 29 de noviembre de 2024; el asesinato del Eber Ponce, alcalde de Arenilla, el 11 de enero de 2025 y el ataque por parte de sicarios al coronel Porfirio Cedeño, comandante del Grupo de Operaciones Especiales de la FAE, el 17 de febrero de 2025.
[16] Conforme consta en el párrafo 44 y en la tabla 2 del presente dictamen.
[17] El suceso ocurrió el 8 de enero de 2024.
[18] El hecho aconteció el 28 de diciembre de 2024. Esta información es de conocimiento general, contrastada mediante la triangulación de fuentes de información.
[19] CCE, dictamen 3-22-EE/22, párr. 26.

con competencias específicas del área de seguridad como el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, Ministerio del Interior, Policía Nacional, Ministerio de Defensa, Fuerzas Armadas, el SNAI, ECU911 y el CIES. Esta información es cierta toda vez que existen diferentes medios de información los cuales permiten constatar la real ocurrencia de los hechos que motivan el estado de excepción.

31. Con base en el análisis precedente, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito material previsto en el artículo 121.1 de la LOGJCC.

4.2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren la causal invocada

32. En el artículo 1 del decreto ejecutivo 599, el presidente de la República invoca la causal de grave conmoción interna. Previo al análisis, es necesario recordar el valor que la Corte otorga a los hechos invocados en estados de excepción anteriores y que exceden el ámbito territorial de la declaratoria.

33. Este Organismo toma nota que el presidente de la República, en el decreto ejecutivo 599 y en los informes adjuntos, presenta hechos y estadísticas múltiples que se remontan desde enero de 2024, así como datos concretos que corresponden a años anteriores. En este margen, la Corte considera imperativo recordar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 166 de la Constitución, los estados de excepción tienen una vigencia máxima de sesenta días y solo pueden ser prorrogados una vez por hasta treinta días adicionales, es decir, por un total de noventa días. Por consiguiente, si después de esos noventa días, se fundamenta un nuevo estado de excepción sobre los mismos hechos que motivaron el anterior, dicha medida equivaldría a una renovación, lo cual resulta inconstitucional, ya que la prórroga únicamente puede ejercerse una sola vez.

34. Por este motivo, la Corte no valorará aquella información y hechos que ya fueron invocados por el presidente de la República en declaratorias de estados de excepción anteriores por la causal de grave conmoción interna. Valorar información ya invocada previamente sería contrario al carácter temporal del estado de excepción previsto en el artículo 166 de la Constitución. En esta razón, la Corte únicamente valorará aquella información que no ha sido parte de la justificación de estados de excepción previos y únicamente considerará hechos anteriores con el fin de tener un contexto claro sobre la situación de violencia por la que atraviesa el país y su evolución.[20]

35. En 2024 y 2025, el presidente de la República declaró estados de excepción en once ocasiones con el objetivo específico de combatir la criminalidad en el país. En detalle,

[20] CCE, dictamen 11-24-EE/24, párr. 30. CCE, dictamen 1-25-EE/25, párr. 32.

el 8 de enero de 2024, se emitió el decreto ejecutivo 110, que estableció un estado de excepción por 60 días y prorrogado por 30 días. De igual forma, el 2 de julio de 2024, mediante el decreto ejecutivo 318, declaró un estado de excepción por 60 días, el cual se extendió por 30 días más. No obstante, los decretos de estado de excepción 250 de 30 de abril de 2024 y 275 de 22 de mayo de 2024 fueron declarados inconstitucionales en los dictámenes 5-24-EE/24 (9 de mayo de 2024) y 6-24-EE (13 de junio de 2024), a pesar de que estos decretos estuvieron vigentes por 9 y 20 días respectivamente. El 3 de octubre de 2024, el presidente decretó un estado de excepción por grave conmoción interna y conflicto armado interno por 60 días, sobre el cual esta Corte declaró la constitucionalidad únicamente por la causal de grave conmoción interna en el dictamen 11-24-EE/24. Esta declaratoria fue renovada el 2 de diciembre de 2024 en el decreto ejecutivo 469. El 2 de enero de 2025, en el decreto 493 se declaró estado de excepción por grave conmoción interna y conflicto armado interno, sobre la cual la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad únicamente por la causal de grave conmoción interna. En el decreto 552 de 3 de marzo de 2025, el presidente renovó por 30 días, es decir, hasta el 3 de abril de 2025. Sobre lo último, la Corte toma nota que, durante el 4 al 11 de abril de 2025, el país estuvo en un régimen constitucional ordinario durante siete días. Se resume en la siguiente tabla:

Tabla 1: Decretos ejecutivos emitidos para enfrentar la criminalidad 2024-2025

Fecha	**Número decreto ejecutivo**	**Duración**	**Causales invocadas**
8-enero-2024	110	60 días	Grave conmoción interna
9-enero-2024	111	No aplica	Reconoce la existencia de un conflicto armado interno
23-enero-2024	135	No aplica	Sustituye el artículo 7 del decreto 110
7-marzo-2024	193	30 días	Renovación
7-abril-2024	218	No aplica	Reconoce la persistencia de un conflicto armado interno.
30-abril-2024	250	60 días	Conflicto armado interno
22-mayo-2024	275	60 días	Conflicto armado interno
2-julio-2024	318	60 días	Grave conmoción interna y conflicto armado interno
8-agosto-2024	351	No aplica	Agrega disposiciones al decreto 318
30-agosto-2024	377	30 días	Renovación
3-octubre-2024	410	60 días	Grave conmoción interna y conflicto armado interno
2-diciembre-2024	469	30 días	Renovación
2-enero-2025	493	60 días	Grave conmoción interna y conflicto armado interno
3-marzo-2025	552	30 días	Renovación
12-abril-2025	599	60 días	Grave conmoción interna

36. De esta forma, el análisis exige que la justificación del estado de excepción se base en hechos actuales y verificables. Utilizar estadísticas o eventos de períodos anteriores sin evidenciar un agravamiento puntual resulta insuficiente para acreditar la necesidad de suspender derechos. En este sentido, es esencial que el ejecutivo cuente con informes oficiales, técnicos y datos notoriamente reconocidos en el debate público.

37. En cuanto al alcance territorial del estado de excepción, la Corte enfatiza que de los datos presentados en la fundamentación e informes anexos al decreto 599, solo será valorada aquella información que permita identificar la configuración de la causal de grave conmoción interna en las circunscripciones territoriales consideradas en el decreto. Por ejemplo, el Informe 5, elaborado por el Ministerio del Interior, presenta estadísticas de homicidios intencionales a nivel nacional, sin que esto permita diferenciar los lugares sobre los cuales el presidente de la República invocó la causal de grave conmoción interna. De ahí que, en el presente dictamen, para analizar la causal de grave conmoción interna, se valorarán los hechos y estadísticas que corresponden a los territorios sobre los cuales es aplicable el estado de excepción.

4.2.1. Grave conmoción interna

38. Esta Corte, en el análisis de grave conmoción interna dentro de su jurisprudencia, ha determinado que se configura en la verificación de la concurrencia de dos requisitos: i) la real ocurrencia de los acontecimientos de tal intensidad que atenten gravemente en contra del ejercicio de los derechos constitucionales, la estabilidad, la seguridad y la convivencia normal de la ciudadanía; y que, como consecuencia de estos acontecimientos, ii) se genera una considerable alarma social.[21]

39. Para fundamentar la declaratoria de un estado de excepción, es imprescindible diferenciar de forma precisa entre el fenómeno crónico de la delincuencia común y las situaciones extraordinarias que, en efecto, alteran el orden público.[22] Si bien es innegable que la delincuencia ordinaria afecta de manera continua a todos los Estados, solo en circunstancias excepcionales -cuando el desbordamiento delictivo, la intensidad de la violencia y el rápido crecimiento de los índices de criminalidad generan un impacto sustancial en la estabilidad institucional y en el ejercicio de derechos fundamentales- se justifica recurrir a medidas extraordinarias.[23] Además, resulta fundamental considerar que factores estructurales, como la debilidad institucional y las disparidades socioeconómicas, pueden potenciar estos fenómenos haciendo indispensable la implementación de medidas proporcionadas, focalizadas y

[21] CCE, dictamen 3-19-EE/19, 9 de julio de 2019, párr. 21.
[22] CCE, dictamen 1-25-EE/25, 21 de febrero de 2025, párr. 32.
[23] CCE, dictamen 8-22-EE/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 36.

temporales para restablecer la seguridad y el normal funcionamiento de la convivencia social.

40. De esta manera, para configurar la causal de grave conmoción interna, no basta con constatar el incremento de la criminalidad. Es necesario demostrar que la situación ocasiona un deterioro significativo en la convivencia social y afecta la estabilidad de las instituciones responsables de garantizar la seguridad ciudadana. En este sentido, la intensidad de la violencia debe verse reflejada en la generación de alarma social, definida como el estado de inquietud que permea a la ciudadanía cuando sus derechos fundamentales y el normal desarrollo de la vida colectiva se ven comprometidos.[24]

41. De la parte considerativa del decreto 599 se extrae que la grave conmoción interna se fundamenta en hechos y análisis previstos en los informes adjuntos. El presidente de la República argumenta que se evidencia "extrema violencia a pesar de las medidas ordinarias que ha adoptado el Gobierno nacional", en los lugares donde es aplicable el estado de excepción, así como en los centros de privación de libertad que forman parte del Sistema Nacional de Rehabilitación Social ("**SNRS**"). Sobre la base del informe 1, el presidente de la República argumenta que, en el periodo de 7 de marzo al 8 de abril de 2025, se han reportado "alrededor de 120 muertes violentas y 29 heridos" en los lugares donde es aplicable el estado de excepción. Expone que "[e]ntre las víctimas mortales se encuentran menores de edad, guías penitenciarios y miembros de las fuerzas del orden".

42. Argumenta que "varias de estas muertes violentas son el resultado de disputas entre bandas criminales y no, exclusivamente, consecuencia de la delincuencia común". Esto, por cuanto los hechos "se derivan de ataques armados y atentados con explosivos" a viviendas, sitios recreativos tales como "parques, playas y centros comerciales; e inclusive en la penitenciaría del Litoral, agudizándose la situación por el transcurso del proceso electoral". Sobre lo último, el informe 8 no aporta elementos suficientes para constatar la real ocurrencia de hechos que hayan afectado el proceso electoral. Como se explicó previamente el control posterior de la constitucionalidad de un decreto de estado de excepción se deriva precisamente del análisis de hechos ocurridos, no de actos probables. Además, esta Corte toma nota que, de seis hechos presentados en el Informe 8, tres corresponden a tiempos en los cuales no se encontraba vigente el estado de excepción, es decir, entre el 4 y el 11 de abril de 2025.

43. En fundamentos fácticos, el decreto 599 se refiere a que, el 2 de abril de 2025, la Fiscalía de los Estados Unidos, Distrito de Nueva York informó sobre la "acusación formal en contra de José Adolfo Macías Villamar, alias 'Fito', líder de la organización

[24] Este criterio es congruente con los principios de proporcionalidad y necesidad reconocidos en la Observación General número 36 del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

criminal transnacional 'Los Choneros' por múltiples delitos relacionados con el narcotráfico y el tráfico de armas". Agrega que la Fiscalía de los Estados Unidos denominó a Los Choneros "como una de las organizaciones criminales transnacionales más violentas y poderosas del Ecuador", la cual colaboraría con "el Cartel de Sinaloa en México" en el control de rutas clave de tráfico de cocaína a través del Ecuador, así como la operación de "una gran escala responsable del envío y distribución de toneladas de cocaína desde Sudamérica, a través de América Central y México.[25]

44. En cuanto a las noticias que se reportan entre el 4 y el 11 de abril de 2025, el presidente de la República expone:

44.1. El ataque a la sede del SNAI en el norte de Quito, la tarde del 4 de abril de 2024.[26]

44.2. La muerte de "un cocinero de local de comida durante ataque en el suburbio de Guayaquil" como resultado de una "balacera" en los exteriores de un negocio de comida, en la madrugada del domingo 6 de abril de 2025.[27]

44.3. El asesinato del supervisor de la refinería de Petroecuador en La Libertad mientras se movilizaba en su vehículo el martes 8 de abril de 2025.[28]

44.4. El 9 de abril de 2025, la Policía allanó una casa vinculada a alias Fito en Manta en el marco de una investigación por delincuencia organizada.

44.5. La suspensión de la jornada electoral de personas privadas de la libertad en el CPL Manabí 4, El Rodeo dado que "[n]o existen las condiciones de seguridad para desarrollar la jornada de sufragio de manera eficaz" el 10 de abril de 2025.

44.6. El 10 de abril de 2025, el medio de comunicación el Metro reportó el asesinato de un joven "tras una extorsión atribuida al Tren de Aragua en restaurante al norte de Quito".[29]

---

[25] Esta noticia se respalda de la página oficial de la Oficina de Fiscalía de los Estados Unidos, Distrito Este de Nueva York, en https://www.justice.gov/usao-edny/pr/jose-adolfo-fito-macias-villamar-leader-los-choneros-transnational-criminal

[26] Noticia contrastada en al menos tres fuentes de medios de comunicación: Primicias: https://www.primicias.ec/sucesos/disparos-sede-snai-servicio-penitenciario-quito-93312/; El Comercio: https://www.elcomercio.com/actualidad/quito/desconocidos-dispararon-edificio-snai-quito.html; Comunicado SNAI en X: https://x.com/SNAI_Ec/status/1908355429530222598

[27] Noticia, El Universo, https://www.eluniverso.com/noticias/seguridad/muere-cocinero-de-local-de-comida-durante-ataque-en-el-suburbio-de-guayaquil-nota/

[28] Noticia, Primicias, https://www.primicias.ee/sucesos/asesinato-funcionario-municipio-santa-elena-mueLtes-violentas-93614/

[29] Noticia, el Metro, https://www.metroecuador.com.ec/noticias/2025/04/10/joven-es-asesinado-a-tiros-tras-extorsion-atribuida-al-tren-de-aragua-en-restaurante-del-norte-de-quito/

44.7. El 10 de abril de 2025, la Policía Nacional abatió a un presunto delincuente en la vía Pedernales-Jama tras un enfrentamiento con arma de fuego en contra de los servidores policiales.[30]

45. En adición, el presidente de la República argumenta que los hechos referidos en los informes anexos, "reportan los hechos de violencia desde el reconocimiento del conflicto armado interno con el [d]ecreto [e]jecutivo 111 de 9 de enero de 2024". El presidente agrega que también se refiere a la "violencia desatada en el presente año, a manera referencial". En concreto, alega que, para la causal de grave conmoción interna, los informes adjuntos "contienen los datos del mes de marzo y abril, que no han sido utilizados en anteriores estados de excepción".

46. El informe 3 presenta que "la seguridad se encuentra en estado crítico, marcada por una convergencia de amenazas que intensifican a medida que se aproximan los próximos comicios". Además, concluye que las organizaciones criminales no solo persiguen controlar territorios estratégicos, y economías ilícitas, sino que también podrían influir en el proceso electoral y desestabilizar al país, sin descartar posibles acciones violentas al interior de los centros carcelarios. En el informe 3 se explica que "las amenazas y factores de desestabilización revelan una convergencia de dinámicas internas y externas, orientadas a erosionar las estructuras políticas, sociales y de seguridad".

47. Según el Informe 2, el promedio de asesinatos diarios a escala nacional ronda los 25 casos. En el mismo sentido, en el Informe 3, se detalla que enero del 2025 fue el mes más violento en los últimos tres años pues se contabilizan al menos 731 asesinatos en Ecuador. "[E]sto refleja un aumento de 229 muertos [en comparación] con el 2024. Si se comparan otros años como el 2023, donde hubo 516 y 2022 con 315 crímenes, enero de 2025 es el mes más violento en los últimos tres años en la historia del país". En el referido informe, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas informa acerca de las operaciones realizadas con periodo de corte a fecha 31 de marzo de 2025. Esto, sin determinar el año de inicio para la contabilización de dichas actividades. El informe 4, además, señala que el aumento de la violencia en ciertas zonas como Guayas, Manabí, Santa Elena está ligado a la pugna entre los grupos delictivos por el acceso a los puertos y el aumento del precio de la droga en el mercado ilícito internacional. En suma, esta Corte identifica que existe información, tanto de la sección de fundamentos fácticos del decreto 599, como de los informes anexos (noticias e informes de entidades gubernamentales) que permiten constatar los eventos que tuvieron lugar entre marzo y abril de 2025, lo cual se sintetiza en la siguiente tabla:

[30] Noticia, El Universo, https://www.eluniverso.com/noticias/seguridad/presunto-delincuente-fue-abatido-en-la-via-pedernales-jama-tras-enfrentamiento-con-la-policia-nota/

Tabla 2: Eventos registrados de violencia criminal[31]

No.	Fecha	Provincia, cantón	Acontecimiento
1	2025-03-01	Sucumbíos, Putumayo	Se dio un enfrentamiento contra personal denominado Comandos de Frontera
2	2025-03-05	El Oro, Machala	Local de comercio fue atacado con explosivos por desconocidos
3	2025-03-06	Guayas, Guayaquil	22 muertos y 6 heridos en 3 barrios de Nueva Prosperina
4	2025-03-07	El Oro, Piñas	Hallan restos humanos en Buena Aventura con mensaje: 'Esto por robar en Zaruma, Portoviejo y Piñas'
5	2025-03-07	Guayas, Guayaquil	Masacre deja el menos 22 personas asesinadas y 3 heridas.
6	2025-03-07	Guayas, Guayaquil	Violento asalto a un camión blindado.
7	2025-03-10	Pichincha, Quito	Tiroteo entre un presunto repartidor de comida y un policía.
8	2025-03-10	Guayas, Durán	Asesinato de 5 personas.
9	2025-03-10	El Oro, Machala	2 ataques con explosivos a negocios comerciales.
10	2025-03-11	Guayas, Guayaquil	Triple asesinato.
11	2025-03-12	Guayas, Samborondón	Balacera en los exteriores de entidad bancaria.
12	2025-03-13	Guayas, Guayaquil y Durán	Cinco hombres asesinados en diferentes zonas de Guayaquil y Durán
13	2025-03-13	Santa Elena, Santa Elena.	Doble asesinato con panfletos vinculados al ataque
14	2025-03-13	Los Ríos, Babahoyo	Hallan dos cabezas en Barreiro y El Salto con panfletos contra Los Choneros
15	2025-03-13	Guayas, Guayaquil	Dos explosiones con coches bomba en los exteriores de la penitenciaría.
16	2025-03-14	Guayas, La Aurora	Tres personas fallecidas, incluido un niño en un ataque con fusiles.
17	2025-03-14	Pichincha, Quito	Asalto a vivienda cerca de UPC, moradores denuncian que la Policía no atiende las denuncias.
18	2025-03-14	Guayas, Guayaquil	Hallan un cuerpo decapitado en un basurero.
19	2025-03-14	Orellana, el Coca	Masacre en Orellana: 4 personas fueron asesinadas durante ataque armado.
20	2025-03-14	Los Ríos, Quevedo	Docentes denuncian casos de extorsiones en instituciones educativas.

[31] La caracterización de los hechos expuestos no se ajusta a un análisis técnico-jurídico realizado por la Corte Constitucional, como ocurriría, por ejemplo, con la tipificación de categorías del derecho penal. Dicha descripción deriva directamente de los Informes 1, 5 y 6 los cuales, a su vez, reproducen textualmente titulares periodísticos de medios de comunicación, sin una fundamentación objetiva o contrastación legal.

21	2025-03-14	Los Ríos, Babahoyo	Encuentran las cabezas de dos jóvenes que laboraban en hacienda bananera.
22	2025-03-15	Guayas, Daule	Tres fallecidos y un menor de edad entre víctimas de tiroteo mortal.
23	2025-03-16	Guayas, Durán	Un hombre asesinado a tiros en un local de comidas y en la vía perimetral un hombre fue asesinado por sujetos armados.
24	2025-03-17	Manabí, Manta	Pareja atacada a tiros, deja un muerto y un herido.
25	2025-03-17	Los Ríos, Buena Fe	Sicarios disparan desde camioneta en taller de motos, deja dos muertos.
26	2025-03-18	Pichincha, Quito	Mujer asesinada bajo modalidad de sicariato en la Mañosca.
27	2025-03-19	Manabí, Manta	Ataque armado a un auto blindado deja 5 heridos.
28	2025-03-20	Machala, El Oro.	Explosión de bomba Molotov en concesionaria con panfleto extorsivo.
29	2025-03-22	Los Ríos, Babahoyo	Triple homicidio en panadería.
30	2025-03-24	Guayas, Guayaquil	Tres menores de edad fueron disparados por sujetos armados en el parque de La Floresta 2.
31	2025-03-26	El Oro, Machala	Explosión frente al GEO de Machala.
32	2025-03-29	Pichincha, Quito	Persecución y aprehensión de 2 ciudadanos extranjeros por actividades delictivas con armas de fuego al norte de Quito.
33	2025-03-30	Pichincha, Quito	Registro de 2 muertes violentas en Solanda.
34	2025-04-03	Sucumbíos, Putumayo	Detenidos por robo de equipos en campo petrolero.
35	2025-04-04	Pichincha, Quito	Ataque armado al SNAI en Quito: disparos desde auto sin placas.
36	2025-04-04	Pichincha, Quito	Intento de robo a blindado termina en balacera en un centro comercial.
37	2025-04-07	Manabí, Manta	Tres guías penitenciarios asesinados.
38	2025-04-08	Guayas, Durán	Cinco personas fueron asesinadas en un parque en Durán
39	2025-04-08	Guayas, Durán	Sicarios asesinan a un menor de edad y a cuatro inocentes
40	2025-04-08	El Oro, Machala	Guardia fue asesinado a tiros en Machala.
41	2025-04-08	El Oro, Machala	Roban 2 kilos de oro y luego queman el vehículo de la fuga.
42	2025-04-08	Guayas, Durán	5 asesinatos por nuevo hecho violento.

48. Al analizar la información disponible, en particular los hechos y estadísticas de marzo a abril de 2025 y que son parte del ámbito territorial de la aplicación del estado de excepción, esta Corte concluye que se cumple con el primer requisito. En concreto, se ha demostrado que existen acontecimientos de tal intensidad que atentan gravemente:

48.1. El ejercicio de los derechos constitucionales con las alarmantes cifras en cuanto a homicidios intencionales, delitos contra la propiedad, entre otros.

48.2. La estabilidad institucional al identificar múltiples ataques en contra de funcionarios del SNAI y la Policía Nacional.

48.3. La seguridad al identificar la cantidad de armas de fuego, municiones y explosivos decomisados. De la misma manera en atención a las crecientes capacidades de operación de los grupos delictivos y el nivel de violencia en determinados crímenes, como homicidios múltiples, decapitaciones, mutilaciones.

48.4. La convivencia normal de las personas expuesta en las sistemáticas extorsiones que sufre la ciudadanía en torno a negocios. Además, es relevante considerar los homicidios intencionales en lugares públicos como canchas, comercios y la vía pública. En particular, se evidencia el cierre de locales comerciales en diferentes ciudades del país debido a amenazas de vacunadores y la inseguridad general.

49. En cuanto a la debilidad institucional, en el informe 3, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas identifican la fragilidad institucional de los organismos de seguridad que están a cargo de las investigaciones, lo que se evidencia en la corrupción y coacción a funcionarios públicos para que diferentes actores del crimen organizado operen dentro de diferentes mercados ilícitos. En particular, esta circunstancia debe ser evaluada con rigurosidad dado que afecta directamente al orden democrático de las instituciones del Estado.

50. Sobre el segundo requisito, en el Informe 3, el presidente de la República determina y caracteriza eventos múltiples de homicidios desde enero hasta marzo de 2024 en comparación con enero a marzo de 2025, identificando un incremento conforme se detalló en el párrafo 27 superior. Dada la gravedad de los actos violentos que han tenido lugar en el país y su amplia difusión en medios nacionales e internacionales, es previsible que exista una preocupación generalizada en la sociedad. Además, esta Corte toma en cuenta particularmente que los múltiples hechos delictivos han tenido lugar en espacios públicos, mientras se desarrollaban actividades cotidianas de la población en actividades comerciales, deportivas. Por lo tanto, este Organismo considera que se cumple con el segundo requisito de verificar que los hechos expuestos generan una considerable alarma social.

51. Por otra parte, la Corte toma nota que, la fundamentación considerativa del decreto ejecutivo 599, en particular, en el considerando 110, el presidente de la República argumenta que requiere de medidas excepcionales porque "se ha generado la alarma social al atravesar un conflicto armado". Al respecto, esta Corte constata que parte de la fundamentación del criterio "alarma social" se genera por el alegado conflicto armado que atraviesa el país. Al respecto, cabe señalar que la Constitución es clara en su artículo 164 en establecer a las causales de grave conmoción interna y conflicto armado interno como causales diferentes para una declaratoria de estado de excepción. Por este motivo, el presente análisis se refiere exclusivamente a los requisitos materiales para la configuración de la causal de grave conmoción interna sin tomar en consideración referencias al referido "conflicto armado interno" por tratarse de una causal diferente sin que quepa su confusión ni la superposición de una causal sobre otra.

52. Bajo el análisis que precede, sin considerar aquellos hechos que configuran hechos probables o futuros y aquellos referidos a una causal distinta a la invocada, en la presente sección, esta Corte concluye que los hechos invocados configuran la causal de grave conmoción interna únicamente por la real ocurrencia de los hechos y la alarma social que se ha provocado por el incremento de la violencia criminal en el país.

4.3. Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario

53. El análisis de este requisito material requiere verificar que el régimen excepcional se fundamenta estrictamente en que el régimen constitucional ordinario no es suficiente para abordar los hechos constitutivos que configuraron la causal de grave conmoción interna. De esta manera, este Organismo ha señalado que el presidente de la República "no puede recurrir al régimen de excepcionalidad para hacer frente a hechos recurrentes y que requieren de cambios estructurales y de largo plazo. Menos aún, sin evidenciar que las medidas dictadas, en el régimen ordinario y excepcional, para superar estos acontecimientos hayan sido desbordadas".[32]

54. En la sección considerativa del decreto ejecutivo 599, el presidente de la República argumenta que el fin del estado de excepción es "el restablecimiento de seguridad, el orden constituido y protección a la población". A criterio de la Presidencia de la República, el "armamento utilizado, desarrollo de modus operandi y despliegue geográfico de ataques, se desprende que el gobierno enfrenta un grado de violencia de tal intensidad que ha sobrepasado los límites de contención". Afirma, en su mismo argumento, que la declaratoria de estado de excepción "no implica que el [g]obierno

[32] CCE, dictamen 4-20-EE/20, 19 de agosto de 2020, párr. 31.

continúe con el análisis permanente y el emprendimiento de acciones ordinarias que coadyuven con la lucha en el conflicto armado interno". Sobre lo último, esta Corte ya se pronunció en cuanto a que la configuración de la grave conmoción interna no puede ser evaluada a partir de argumentos de otra causal sin que esta haya sido expresamente invocada y, por tanto, no cabe pronunciarse sobre el argumento en relación con el conflicto armado interno alegado por el presidente de la República.

55. El presidente de la República, por su parte, argumenta que "las medidas constitucionales ordinarias adoptadas por el [g]obierno [n]acional, en el ámbito de seguridad, como el despliegue de las Fuerzas Armadas; y, en el ámbito social, no abastecen". Indica que las medidas extraordinarias no impiden que "los órganos ejecuten sus acciones ordinarias propias, dentro del ámbito de su competencia". Sin embargo, el presidente de la República argumenta que estas actividades del régimen constitucional ordinario "no son suficientes para desarticular y afrontar los niveles de violencia que causan alarma en la población y afectan el normal desenvolvimiento de las personas privadas de la libertad que no pertenecen a los grupos armados organizados o de delincuencia organizada".

56. El presidente se refiere al Informe 5, elaborado por el Ministerio del Interior, y expone que "[…] las acciones desplegadas en cada una de las provincias como coordinaciones para desarrollo de planes operativos policiales; articulación con otras entidades del Estado como Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica o Ministerio de Educación", el desarrollo de estrategias, planes de acción orientadas a garantizar la protección de los ciudadanos mediante la prevención del delito, la lucha contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, entre otros, contenidos en los informes 4, 5 y 6 no son suficientes para abordar el incremento de la violencia criminal. Estas acciones, en general, se fundamentan en la creación de política pública sobre seguridad que es competencia exclusiva del presidente de la República. A pesar de la información aportada sobre las acciones ejecutadas por diferentes organismos de la seguridad estatal, el presidente de la República considera que la capacidad del Estado "se ve sobrepasada (…) por la intensidad de violencia y los índices de criminalidad, y además porque el marco constitucional legal y ordinario no responde con eficacia a la realidad presentada".[33] A su criterio, la respuesta que debe dar el gobierno es mediante "el accionar de la Fuerza Pública".

[33] Este argumento ha sido sistemáticamente empleado por la Presidencia de la República, por ejemplo, en: decreto ejecutivo 469, 2 de diciembre de 2024, página 25; decreto ejecutivo 410, 3 de octubre de 2024, página 36; decreto ejecutivo 377, 30 de agosto de 2024, página 16; decreto ejecutivo 318, 2 de julio de 2024, página 30 y 31.

57. En atención a los argumentos expuestos, esta Corte ha establecido de forma reiterada que el estado de excepción opera como un instrumento de última ratio constitucional,[34] reservado únicamente para situaciones excepcionales que, por su gravedad y escala, desbordan irreversiblemente los mecanismos ordinarios de gestión.[35] En ese marco, el control material exige verificar no solo la existencia objetiva de la crisis, sino también la insuficiencia probada de las vías institucionales regulares para abordarla, conforme a los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad consagrados en el artículo 164 de la Constitución. La declaratoria, por tanto, debe sustentarse en una carga argumentativa reforzada que demuestre que la normalidad[36] constitucional es inviable temporalmente, evitando que su uso discrecional trivialice su carácter excepcional o vulnere el equilibrio de poderes. Así, su aplicación demanda un escrutinio riguroso para garantizar que no se convierta en un recurso de gobernanza ordinaria, sino en un mecanismo excepcional y temporal.[37] Por este motivo, frente a nuevas declaratorias de estados de excepción por hechos similares, corresponde al presidente de la República justificar de manera suficiente por qué las medidas ordinarias previamente adoptadas han resultado ineficaces para contener los hechos que motivan la declaratoria.

58. Desde el año 2018, este Organismo ha revisado declaratorias de estado de excepción para reducir los efectos adversos de la criminalidad en el país.[38] El Ejecutivo ha recurrido sistemáticamente a suspender derechos constitucionales para frenar los índices de violencia criminal, sin que se evidencien resultados eficaces. Al contrario, esta Corte observa que, a la presente fecha, persiste un incremento de la violencia criminal, evidenciada, por ejemplo, en el aumento de índice de homicidios intencionales, como sigue en la siguiente tabla:

Tabla 3: Incremento de homicidios intencionales

Subzona	**1 enero al 29 marzo de 2024**	**1 enero al 29 marzo de 2025**	**Variación absoluta**	**Variación relativa**
Guayas	625	1186	561	89.8%
El Oro	41	159	118	287.8%
Manabí	180	268	88	48.9%
Los Ríos	216	283	67	31.0%
Sucumbíos	27	40	13	48.1%
Pichincha	52	58	6	11.5%

[34] CCE, dictamen 1-20-EE/20, 20 de marzo de 2020, párr. 8.
[35] CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 162.
[36] CCE, Dictamen 1-25-EE/25, 21 de febrero de 2025, párr. 200.
[37] Conforme el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos y Caso Zambrano Vélez contra Ecuador, sentencia de 4 de julio de 2007, Fondo, reparaciones y costas, párr. 15.
[38] Por ejemplo, en los casos 001-18-EE y 002-18-EE, la anterior conformación de este Organismo revisó la declaratoria de estado de excepción y su renovación por la detonación de un dispositivo explosivo en una unidad de policía comunitaria en el cantón San Lorenzo, Esmeraldas, cercano a la frontera norte de Ecuador con Colombia.

Orellana	28	31	3	42.9%

59. En el dictamen 6-21-EE/21 de 2021, la Corte enfatizó que la delincuencia tiene su origen en factores estructurales, los cuales deben abordarse mediante políticas integrales y sostenidas a mediano y largo plazo.[39] De lo contrario, el fenómeno delictivo podría obligar a mantener a muchos Estados en un régimen de excepción de forma permanente. En este sentido, el aumento de la delincuencia una vez finalizada la declaratoria excepcional no se trata de un hecho aislado, sino de la manifestación de un problema estructural que requiere soluciones ordinarias y sistemáticas en distintos horizontes temporales. Además, se destacó que el régimen ordinario de seguridad interna proporciona a la Función Ejecutiva diversos instrumentos para combatir la delincuencia y la violencia, precisando las entidades estatales que deben intervenir en la lucha contra el crimen organizado. En particular, se resaltó el rol del Consejo de Seguridad Pública y del Estado ("**COSEPE**"), conformado por las más altas autoridades nacionales, lo que le faculta para articular respuestas integrales y coordinadas frente a amenazas graves.

60. Durante el 2022 se decretaron varios estados de excepción en respuesta al incremento de actividades delictivas de grupos organizados. Sin embargo, la Corte ha dejado en claro que recurrir de forma sucesiva a estos mecanismos no soluciona los problemas de criminalidad, ya que éstos requieren estrategias integrales y sostenidas que aborden factores estructurales como el desempleo, la pobreza extrema y la desescolarización. En dictámenes como el 8-21-EE/21 y el 2-22-EE/22 se subrayó que los estados de excepción no son idóneos para resolver problemáticas transversales complejas, por ejemplo, la crisis del Sistema de Rehabilitación Social.[40] La tendencia persistió en 2023, año en el que, mediante ocho dictámenes, la Corte reiteró que la figura excepcional no debe convertirse en una respuesta habitual, dado que ni resuelve de forma definitiva la crisis carcelaria (según lo expuesto en el dictamen 4-23-EE/23), ni se ajusta para enfrentar fenómenos delictivos de raíz, los cuales requieren respuestas puntuales y temporales, tal como enfatizó el dictamen 5-23-EE/23.[41] Además, en los dictámenes 11-24-EE/24 y 1-25-EE/25, la Corte ha enfatizado en las necesidad de

[39] CCE, dictamen 6-21-EE/21, 03 de noviembre de 2021, párr. 95.
[40] CCE, dictamen, 4-23-EE/23 25 de agosto de 2023, párr. 36. En su parte pertinente señala: "[…] aun cuando la situación que justifica la presente declaratoria de estado de excepción es grave, esta Magistratura advierte que, por su naturaleza, los estados excepción no tiene el potencial de dar una solución sostenible a la crisis del Sistema Nacional de Rehabilitación Social. En ese sentido, se recuerda a la Administración Pública Central la posición de garante de los derechos de las PPL y su obligación de adoptar medidas sistemáticas e integrales, que atiendan la problemática estructural que enfrenta dicho Sistema".
[41] En su Informe Anual 2022, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ("**CIDH**") destacó la grave crisis carcelaria en Ecuador, marcada por 6 masacres en prisiones entre 2021 y 2022, con un saldo de más 400 personas fallecidas. El informe avaló los estados de excepción como medida temporal, pero exigió al Estado ecuatoriano atender las causas estructurales de la violencia carcelaria. Las masacres continuaron en 2023–2024, demostrando que las acciones fueron insuficientes.

abordar los problemas de la violencia estructural desde sus cauces de fondo mediante el régimen constitucional ordinario.

61. Bajo estas consideraciones, esta Corte verifica que el presidente de la República argumenta, en su informe 4 y 5, que las acciones realizadas en el marco constitucional ordinario no han sido suficientes para reducir los índices de violencia criminal. Por ejemplo, mediante el decomiso de armas, municiones y explosivos:

Tabla 4: Detalle de decomiso de armas, municiones y explosivos

Fecha	Provincia	Cantón	Descripción decomiso
8-abril-2025	Los Ríos	Ventanas	3 armas; 11 sobres de SCSF
2-abril-2025	Los Ríos	Montalvo	1 arma; 15 municiones
2-abril-2025	Sucumbíos	Shushufindi	1 carabina; 1 rifle; 329 municiones; 2 laptops
29-marzo-2025	Los Ríos	Ventanas	1 pistola; 1 revólver; 35 municiones; 1 moto robada
29-marzo-2025	El Oro	Huaquillas	1 revólver; 1 pistola; 14 municiones; 4 celulares
27-marzo-2025	Los Ríos	Quinsaloma	3 armas, 17 municiones
27-marzo-2025	Los Ríos	Quevedo	8 armas; 16 municiones; 14 dosis de SCSF
21-marzo-2025	Los Ríos	Quevedo	8 armas; 16 municiones; 14 dosis de SCSF
20-marzo-2025	El Oro	Machala	2 pistolas; 1 revólver; 165 municiones; 3 chalecos antibalas; 15 cámaras de videovigilancia
18-marzo-2025	Los Ríos	Pueblo Viejo	4 armas
12-marzo-2025	Pichincha	Quito	38 paquetes de SCSF; 6 armas blancas y 1 radio Motorola
8-marzo-2025	Los Ríos	Ventanas	2 pistolas; 11 municiones
7-marzo-2025	Guayas	Daule	1 pistola; 2 revólver; 1 carabina; 20 municiones; 2 radios; 30 dosis de SCSF
6-marzo-2025	El Oro	Machala	1 subametralladora; 2 placas balísticas; explosivos
5-marzo-2025	Los Ríos	Valencia	1 pistola; 1 fusil

62. Además, reporta la utilización y decomiso de uniformes policiales y militares:

Tabla 5: Utilización y decomiso de uniformes militares/policiales

Fecha	Provincia	Cantón	Detalle
2-abril-2025	Sucumbíos	Shushufindi	Aprehensión de 1 persona en posesión de 1 uniforme militar
20-marzo-2025	Bolívar	Chimbo	Prendas y equipos militares de diferente tipo (presuntamente para cometer actos delictivos)

8-marzo-2025	Esmeraldas	Quinindé	3 uniformes de uso militar; 2 aprehendidos
5-marzo-2025	El Oro	Machala	1 gorra color verde olivo con distintivo de la Policía Nacional; 1 chompa camuflaje de color verde negro; 1 aprehendido
5-marzo-2025	Los Ríos	Valencia	4 prendas; 1 aprehendido
5-marzo-2025	Manabí	Junín	1 chaleco sin placas
4-marzo-2025	Los Ríos	Quevedo	1 par de botas tipo militar

63. En suma, esta Corte identifica que el presidente de la República ha argumentado que los mecanismos ordinarios no han sido suficientes para superar los hechos que configuran la real ocurrencia de la grave conmoción interna. Por otra parte, la Corte enfatiza que la Constitución y su marco jurídico proveen al Estado de mecanismos constitucionales ordinarios para combatir la violencia criminal conforme al artículo 164 de la Constitución. Si bien el presidente de la República justifica la declaratoria en la existencia de una conmoción interna, esta Corte advierte que el estado de excepción no constituye el mecanismo más idóneo ni eficaz para atender de manera estructural y sostenida el fenómeno de la violencia criminal en el país.

64. En efecto, el artículo 393 de la Constitución reconoce el término de seguridad humana como un componente esencial de la seguridad del Estado. En ese sentido, el artículo referido determina que el Estado tiene la obligación constitucional de garantizar "la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos". Además, el mencionado artículo establece que "[l]a planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno".

65. En atención a la tabla 3, información emitida por el presidente de la República, el control de armas es esencial para mitigar la violencia criminal. El informe 4 revela un aumento en decomisos de armas ilícitas. Esta circulación ilegal incrementa la capacidad operativa de grupos delictivos y eleva delitos como homicidios, secuestros y extorsiones. La debilidad en los mecanismos estatales de control, sumada a una regulación deficiente y falta de coordinación interinstitucional, afecta la seguridad humana, perpetuando ciclos de violencia. Aunque los decomisos evidencian esfuerzos estatales conforme lo señalan los informes adjuntos, la persistencia del flujo de armas exige recurrir a medidas excepcionales en el marco de un estado de excepción, atendiendo los criterios sobre seguridad humana contenida en la Constitución.

66. Por los argumentos expuestos, esta Corte concluye que la declaratoria de estado de excepción del decreto ejecutivo 599 cumple con el requisito material bajo análisis.

4.4. Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución

67. Respecto a la delimitación territorial de los estados de excepción, esta Corte ha establecido que su focalización geográfica es constitucionalmente admisible siempre que: i) se establezca una delimitación geográfica clara, especificando de manera precisa las jurisdicciones administrativas o territoriales sujetas a la medida excepcional; y, ii) se aporte una carga probatoria objetiva que demuestre la efectiva materialización de los hechos que justifican la declaratoria en dichas zonas, conforme a datos verificables y actualizados.[42] Este criterio, según lo establecido por la jurisprudencia constitucional, busca evitar ambigüedades en la aplicación de la medida y garantizar que la restricción de derechos se circunscriba estrictamente a las áreas donde exista una causalidad directa entre los hechos reportados y la necesidad excepcional. La Presidencia, en ejercicio de sus facultades, debe fundamentar técnicamente la relación entre la emergencia declarada y el ámbito espacial seleccionado, evitando generalizaciones arbitrarias o extrapolaciones carentes de sustento fáctico.

68. El decreto 599, en su parte considerativa establece la delimitación geográfica en las circunscripciones en las cuales se ha evidenciado mayor escalada de violencia, en específico, las provincias de:

a) Guayas.
b) Los Ríos
c) Manabí.
d) Orellana.
e) Santa Elena.
f) El Oro.
g) Sucumbíos.
h) Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha.
i) Cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay.
j) Los centros de privación de libertad que integran el SNRS a nivel nacional.

69. Esta Corte observa que la delimitación se encuentra sustentada en los informes elaborados por el Ministerio del Interior, Policía Nacional, Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, SNAI, Sistema ECU 911 y el CIES. En el informe 4, de la comparación entre los periodos de 1 al 29 de marzo de 2024 y 2025, se observa lo siguiente:

[42] CCE, dictamen 1-21-EE/21, 6 de abril de 2021, párr. 8; dictamen 4-20-EE/2020, 19 de agosto de 2020, párr. 42; dictamen 6-20-EE/20, 19 de octubre de 2020, párr. 31; y, dictamen 6-21-EE/21, 3 de noviembre de 2021, párr. 52.

Tabla 6: Comparación de índice de homicidios entre el 2024 y 2025

Cantón	Incremento/Decremento	Aumento o disminución homicidios intencionales (hi)
Durán	Incremento 27%	Aumento de 12 hi
Babahoyo	Incremento 39%	Aumento 7 hi
Pueblo Viejo	Incremento 186%	Aumento de 13 hi
Quevedo	Decremento 105%	Reducción de 1 hi
Balao	Incremento 1500%	Aumento de 15 hi
Lago Agrio	Nulo	Misma cantidad (4 hi)
Shushufindi	Incremento 33%	Aumento de 2 hi
Mocache	Decremento 50%	Reducción de 1 hi
Palenque	Decremento 50%	Reducción de 2hi
Valencia	Decremento 38%	Reducción de 5 hi
Urdaneta	Incremento 200%	Aumento de 2 hi
Baba	Incremento 500%	Aumento 5 hi
Quinsaloma	Decremento 100%	Reducción de 1 hi

70. En el informe 6, elaborado por la Policía Nacional, se especifica un análisis de la violencia criminal en comparación al periodo comprendido entre el 1 al 29 de marzo de 2024 y el 1 al 29 de marzo de 2025, notando el incremento de homicidios intencionales en el año 2025. Este informe delimita la extensión geográfica de "la violencia, las muertes, lesiones y daños causados por actos criminales, como parte de las jurisdicciones donde ha tenido mayor incidencia la violencia ocasionada" por factores criminales. A consideración del presidente de la República, sobre la base de los informes anexos, existe un incremento de la inseguridad ciudadana en los límites geográficos descritos.

71. Sobre la información expuesta en cada una de las circunscripciones para sustentar la declaratoria de estado de excepción, se sintetiza a continuación.

72. Para justificar la declaratoria de estado de excepción en la provincia de Guayas, el presidente de la República argumenta el incremento de 561 muertes violentas en el periodo de enero a marzo de 2025 comparado con el periodo de enero a marzo de 2024. Además, conforme se detalla en la sección 4.2 previa, el presidente de la República, en el decreto ejecutivo 599 y en los informes adjuntos, entre otra información, presenta los siguientes hechos:

Tabla 7: Guayas

Fecha	Provincia, cantón	Acontecimiento
2025-03-06	Guayas, Guayaquil	22 muertos y 6 heridos en 3 barrios de Nueva Prosperina
2025-03-07	Guayas, Guayaquil	Masacre deja el menos 22 personas asesinadas y 3 heridas.
2025-03-07	Guayas, Guayaquil	Violento asalto a un camión blindado.

2025-03-10	Guayas, Durán	Asesinato de 5 personas.
2025-03-11	Guayas, Guayaquil	Triple asesinato.
2025-03-12	Guayas, Samborondón	Balacera en los exteriores de entidad bancaria.
2025-03-13	Guayas, Guayaquil y Durán	Cinco hombres asesinados en diferentes zonas de Guayaquil y Durán
2025-03-13	Guayas, Guayaquil	Dos explosiones con coches bomba en los exteriores de la penitenciaría.
2025-03-14	Guayas, la Aurora	Tres personas fallecidas, incluido un niño en un ataque con fusiles.
2025-03-14	Guayas, Guayaquil	Hallan un cuerpo decapitado en un basurero.
2025-03-15	Guayas, Daule	Tres fallecidos y un menor de edad entre víctimas de tiroteo mortal.
2025-03-16	Guayas, Durán	Un hombre asesinado a tiros en un local de comidas y en la vía perimetral un hombre fue asesinado por sujetos armados.
2025-03-24	Guayas, Guayaquil	3 menores de edad fueron disparados por sujetos armados en el parque de La Floresta 2.
2025-04-08	Guayas, Durán	Cinco personas fueron asesinadas en un parque en Durán
2025-04-08	Guayas, Durán	Sicarios asesinan a un menor de edad y a cuatro inocentes
2025-04-08	Guayas, Durán	5 asesinatos por nuevo hecho violento.

73. Para justificar la declaratoria de estado de excepción en la provincia de Los Ríos, conforme se detalla en la sección 4.2 previa, el presidente de la República argumenta que, en el periodo de 9 de enero al 29 de marzo de 2025, se registraron un total de 118 eventos de homicidios intencionales múltiples con 283 víctimas. Además, en el decreto ejecutivo 599 y en los informes adjuntos, entre otra información, presenta los siguientes hechos:

Tabla 8: Los Ríos

Fecha	**Provincia, cantón**	**Acontecimiento**
2025-03-13	Los Ríos, Babahoyo	Hallan dos cabezas en Barreiro y El Salto con panfletos contra Los Choneros
2025-03-14	Los Ríos, Quevedo	Docentes denuncian casos de extorsiones en instituciones educativas.
2025-03-14	Los Ríos, Babahoyo	Encuentran las cabezas de dos jóvenes que laboraban en hacienda bananera.
2025-03-17	Los Ríos, Buena Fe	Sicarios disparan desde camioneta en taller de motos, deja dos muertos.
2025-03-22	Los Ríos, Babahoyo	Triple homicidio en panadería.

74. Para justificar la declaratoria de estado de excepción en la provincia de Manabí, conforme se detalla en la sección 4.2 previa, el presidente de la República señala que, durante el 9 de enero al 29 de marzo de 2025, se registraron 139 eventos de homicidios

intencionales múltiples con 340 víctimas. Además, en el decreto ejecutivo 599 y en los informes adjuntos, entre otra información, presenta los siguientes hechos:

Tabla 9: Manabí

Fecha	Provincia, cantón	Acontecimiento
2025-03-06	Manabí, Junín	Aprehensión de dos personas que habían secuestrado a una persona.
2025-03-17	Manabí, Manta	Pareja atacada a tiros, deja un muerto y un herido.
2025-03-19	Manabí, Manta	Ataque armado a auto blindado deja 5 heridos.
2025-04-07	Manabí, Manta	3 guías penitenciarios asesinados.

75. Para justificar la declaratoria de estado de excepción en la provincia de Orellana, el presidente de la República argumenta que existe un incremento del 124% (+77) de muertes violentas en marzo de 2025 en relación con el periodo de marzo de 2024. Conforme se detalla en la sección 4.2 previa, el presidente de la República, en el decreto ejecutivo 599 y en los informes adjuntos, entre otra información, presenta los siguientes hechos:

Tabla 10: Orellana

Fecha	Provincia, cantón	Acontecimiento
2025-03-14	Orellana, el Coca	Masacre en Orellana: 4 personas fueron asesinadas durante ataque armado.
2025-03-15	Orellana, Joya de Los Sachas	Captura de Darío P., (a) Topo

76. Para justificar la declaratoria de estado de excepción en la provincia de Santa Elena, el presidente de la República argumenta que se registra un total de 35 eventos de homicidios intencionales múltiples con 89 víctimas en el periodo de 9 de enero al 29 de marzo de 2025. Además, conforme se detalla en la sección 4.2 previa, el presidente de la República, en el decreto ejecutivo 599 y en los informes adjuntos, entre otra información, presenta los siguientes hechos:

Tabla 11: Santa Elena

Fecha	Provincia, cantón	Acontecimiento
2025-03-13	Santa Elena, Santa Elena.	Doble asesinato con panfletos vinculados al ataque
2025-03-20	Santa Elena, Santa Elena.	Locales comerciales denuncian extorsiones.

77. Para justificar la declaratoria de estado de excepción en la provincia de El Oro, el presidente de la República indica que existe un incremento del 16% o de 102 muertes violentas al comparar el periodo de 9 de enero al 29 de marzo de 2024 con el 9 de enero al 29 de marzo de 2025. Además, conforme se detalla en la sección 4.2 previa,

el presidente de la República, en el decreto ejecutivo 599 y en los informes adjuntos, entre otra información, presenta los siguientes hechos:

Tabla 12: El Oro

Fecha	Provincia, cantón	Acontecimiento
2025-03-05	El Oro, Machala	Local de comercio fue atacado con explosivos por desconocidos
2025-03-07	El Oro, Piñas	Hallan restos humanos en Buena Aventura con mensaje: 'Esto por robar en Zaruma, Portoviejo y Piñas'
2025-03-10	El Oro, Machala	2 ataques con explosivos a negocios comerciales.
2025-03-26	El Oro, Machala	Explosión frente al GEO de Machala.
2025-04-08	El Oro, Machala	Guardia fue asesinado a tiros en Machala.
2025-04-08	El Oro, Machala	Roban 2 kilos de oro y luego queman el vehículo de la fuga.

78. Para justificar la declaratoria de estado de excepción en la provincia de Sucumbíos, el presidente de la República indica que existe un incremento del 73% o de 82 muertes violentas al comparar el periodo de 9 de enero de 2024 con el 29 de marzo de 2025. conforme se detalla en la sección 4.2 previa, el presidente de la República, en el decreto ejecutivo 599 y en los informes adjuntos, entre otra información, presenta los siguientes hechos:

Tabla 13: Sucumbíos

Fecha	Provincia, cantón	Acontecimiento
2025-03-01	Sucumbíos, Putumayo	Se dio un enfrentamiento contra personal denominado Comandos de Frontera
2025-04-03	Sucumbíos, Putumayo	Detenidos por robo de equipos en campo petrolero.

79. Para justificar la declaratoria de estado de excepción en el Distrito Metropolitano de Quito, de la provincia de Pichincha, el presidente de la República argumenta que entre el 9 de enero y el 29 de marzo de 2025, se registraron un total de 21 eventos de homicidios intencionales múltiples con 51 víctimas. Además, conforme se detalla en la sección 4.2 previa, el presidente de la República, en el decreto ejecutivo 599 y en los informes adjuntos, entre otra información, presenta los siguientes hechos:

Tabla 14: Distrito Metropolitano de Quito

Fecha	Provincia, cantón	Acontecimiento
2025-03-10	Pichincha, Quito	Tiroteo entre un presunto repartidor de comida y un policía.
2025-03-14	Pichincha, Quito	Asalto a vivienda cerca de UPC, moradores denuncian que la Policía no atiende las denuncias.
2025-03-18	Pichincha, Quito	Mujer asesinada bajo modalidad de sicariato en la Mañosca.

2025-03-29	Pichincha, Quito	Persecución y aprehensión de 2 ciudadanos extranjeros por actividades delictivas con armas de fuego al norte de Quito.
2025-03-30	Pichincha, Quito	Registro de 2 muertes violentas en Solanda.
2025-04-04	Pichincha, Quito	Ataque armado al SNAI en Quito: disparos desde auto sin placas.
2025-04-04	Pichincha, Quito	Intento de robo a blindado termina en balacera en un centro comercial.

80. En cuanto al cantón Camilo Ponce Enríquez, de la provincia del Azuay, ni el decreto ejecutivo 599 ni los documentos anexos presentan hechos delictivos o eventos de extrema violencia. Además, conforme se desprende del informe 5, el Ministerio del Interior informa que esta circunscripción presenta un decremento del 63% (menos 156 eventos) de delitos en el periodo del 9 de enero al 28 de marzo comparado entre los años 2024 y 2025. En efecto, tras la revisión de los documentos que conforman el expediente constitucional, se constata que la Presidencia de la República se limita a señalar que el cantón Camilo Ponce Enríquez constituye un punto estratégico de violencia criminal por las redes de minería ilegal que operan en el lugar. Sin embargo, los datos se remontan desde enero de 2025, lo cual no permite identificar la real ocurrencia de los hechos más allá de una contextualización de la situación. Esto, debido a que los eventos ocurridos en enero de 2025 fueron objeto de la renovación del decreto ejecutivo 522 de 3 de marzo de 2025. Por tanto, la Corte no puede determinar la constitucionalidad del estado de excepción en Camilo Ponce Enríquez.

81. Como se puede observar, el presidente de la República ha presentado argumentos para justificar la necesidad de que el estado de excepción aplique en todas las provincias y cantones previstos en el decreto ejecutivo 599, con excepción del cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay y los CPL que componen el SNRS a nivel nacional.

82. En cuanto a los límites temporales, el artículo 164 de la Constitución establece que en los estados de excepción el límite temporal para ser declarado es de un plazo máximo de sesenta días, con la posibilidad de una renovación de hasta treinta días. Esta Corte ha insistido en que la duración de un estado de excepción debe ser estrictamente proporcional al tiempo necesario para activar mecanismos extraordinarios que atiendan la situación que lo motiva, sin que se convierta en una práctica sistemática que eluda su naturaleza excepcional. Esta Corte advierte que el mero acatamiento procedimental no exime al Ejecutivo de su obligación de sustentar técnica y fácticamente la duración de las medidas excepcionales, conforme a los estándares internacionales de derechos humanos.[43]

[43] Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Informe sobre Estados de Excepción en El Salvador. 2024. párr. 11, https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2024/Informe_EstadoExcepcionDDHH_ElSalvador.pdf

83. En específico, el artículo 2 del decreto 599 fija un plazo de sesenta (60) días para el estado de excepción, fundamentándolo en "la necesidad de contar con el tiempo adecuado para mitigar los presupuestos fácticos planteados, y coadyuvar el accionar de las Fuerzas Armadas para mantener la soberanía y la integridad del Estado, y la Policía Nacional en seguridad ciudadana, protección interna y orden público, encaminados a la seguridad integral del Estado". Pese a que el decreto omite una justificación detallada sobre la fijación del plazo —patrón reiterado en ejercicios previos de esta naturaleza—, cumple nominalmente con el límite temporal constitucional. Así, en consideración de la magnitud de los hechos que motivaron la declaratoria de estado de excepción, la naturaleza de las acciones que se requieren tomar para enfrentarlos y el riesgo que corre el ejercicio de múltiples derechos de toda la ciudadanía, esta Corte estima que el periodo de vigencia previsto en el decreto ejecutivo 599 es razonable. A la vez, la Corte le recuerda al presidente de la República su obligación de justificar en mayor medida e información pertinente los hechos nuevos que permitan constatar que exista una justificación temporal para un estado de excepción.

84. En virtud de lo expuesto, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito material previsto en el artículo 121.4 de la LOGJCC.

5. Control formal de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción

85. De acuerdo con el artículo 122 de la LOGJCC, la Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplan con los siguientes requisitos formales: "1. Que se ordenen mediante decreto, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico; y, 2. Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción". Por tanto, las secciones siguientes verificarán que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplan con los requisitos formales previstos en la LOGJCC.

5.1. Que se ordene mediante decreto ejecutivo de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico

86. Las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción fueron ordenadas por el presidente de la República en los artículos 3 a 7 del decreto ejecutivo 599. Por tanto, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 122.1 de la LOGJCC.

5.2. Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción

87. El presidente de la República ordenó las siguientes medidas excepcionales con fundamento en la declaratoria de estado de excepción:

Tabla 15 Suspensión de derechos y limitación espacial

Derechos suspendidos	Limitación espacial
1. Suspender el derecho a la inviolabilidad de domicilio.	Provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí Orellana, Santa Elena, El Oro, Sucumbíos; el Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha; y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay.
2. Suspender el derecho a la libertad de reunión.	
3. Suspender el derecho a la inviolabilidad de correspondencia.	Provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí Orellana, Santa Elena, El Oro, Sucumbíos; el Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha; y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay y los centros de privación de libertad que integran el SNRS a nivel nacional.
4. Dispone la movilización e intervención de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.	
5. Suspender el derecho a la libertad de tránsito, desde las 22h00 hasta las 05h00 durante el periodo de vigencia del decreto en 22 cantones.	Provincia Azuay, cantón: Camilo Ponce Enríquez. Provincia Guayas, cantones: Durán, Balao, Tengel. Provincia Los Ríos, cantones: Babahoyo, Buena Fe, Quevedo, Pueblo Viejo, Vinces, Valencia, Ventanas, Mocache, Urdaneta, Baba, Palenque, Quinsaloma, Montalvo. Provincia Orellana, cantones: La Joya De Los Sachas, Puerto Francisco de Orellana, Loreto. Provincia Sucumbíos, cantones: Shushufindi, Lago Agrio.

88. En cuanto, a la competencia material, se verifica que las medidas ordenadas en el decreto ejecutivo 599 se encuentran previstas en el párrafo introductorio (suspensión de derechos) en los artículos 3 (inviolabilidad de domicilio), 4 (inviolabilidad de correspondencia), 5 (libertad de reunión) y artículo 6 (empleo de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional). Esto de conformidad con el artículo 165 de la Constitución.

89. Respecto de la competencia espacial o territorial, en el decreto ejecutivo se dispone la aplicación de las medidas en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro, y Sucumbíos, en el Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha, y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay. En el caso de la suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia y la movilización de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional además de los lugares ya descritos previamente también se incluye a los centros de privación de la libertad que integran el Sistema Nacional de Rehabilitación Social a nivel nacional ubicados en las provincias y cantones en los que rige la declaratoria. En relación a los CPL, estos no serán objetos de análisis dado que, como se constató en los párrafos 13 y 14 previos,

no superaron el control formal de justificación prevista en el artículo 122.2 de la LOGJCC; y el cantón Camilo Ponce Enríquez conforme consta en el párr. 80 previo.

90. Respecto de la suspensión del derecho a la libertad de tránsito, esta Corte toma nota que el mismo se aplicará de forma focalizada en 22 cantones de las provincias sobre las que se declaró el estado de excepción. De ahí que, esta Corte verifica que las medidas ordenadas en el decreto ejecutivo 599 guardan coherencia con el ámbito espacial establecido en el artículo 164 de la Constitución.

91. En cuanto a la competencia temporal, en el decreto se ordena la aplicación de las medidas durante el tiempo que dure el estado de excepción (sesenta días). Por ello, se verifica que las medidas se enmarcan en los límites temporales previstos en la Constitución.

92. En conclusión, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 122.2 de la LOGJCC.

*

93. En virtud de lo expuesto, esta Corte concluye que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplen los requisitos formales establecidos en el artículo 122 de la LOGJCC.

6. Control material de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción

94. De acuerdo con el artículo 123 de la LOGJCC, la Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplan con los siguientes requisitos materiales:

> 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.

95. Por ello, corresponde a este Organismo realizar un análisis riguroso acerca de la constitucionalidad y proporcionalidad de las medidas dictadas en el actual decreto de estado de excepción. Tomando en cuenta i) el uso recurrente de estados de excepción

por la causal de grave conmoción interna para enfrentar los altos índices de criminalidad, ii) el componente excepcional y temporal de esta figura constitucional, y iii) los reiterados recordatorios de esta Corte al presidente sobre el problema estructural de la violencia criminal –que exige respuestas en el régimen ordinario–, el presente dictamen aplicará un escrutinio mayor a las medidas extraordinarias decretadas. En específico, la Corte determinará si las medidas dispuestas por el presidente y para los fines previstos en el decreto 599 son estrictamente necesarias para combatir los hechos que motivaron el estado de excepción o si, por el contrario, existen medidas previstas en el régimen constitucional ordinario para lograr tales fines.

6.1. Suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio

96. El artículo 3 del decreto ejecutivo 599 suspende el derecho a la inviolabilidad de domicilio en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro, Sucumbíos, en el Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha y en el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay, en los siguientes términos:

> La suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio consistirá en la realización de inspecciones, allanamientos y las requisas correspondientes por parte de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional conducentes a la ubicación y registro de los lugares destinados a ocultarse de las personas pertenecientes a los grupos armados organizados o de personas que estén realizando actividades vinculadas a la delincuencia organizada, así como la toma física de los materiales, o instrumentos para el cometimiento de todo tipo de delitos, como sustancias sujetas a fiscalización con el fin de desarticular y neutralizar las amenazas en curso o futuras, y proceder con el debido proceso constitucional y legal.

97. En concreto, la medida consiste en la realización de tres acciones diferentes: i) inspecciones, ii) requisas, y iii) allanamientos.

98. Al respecto, la inviolabilidad del domicilio, reconocida en el artículo 66.22 de la Constitución, prohíbe el ingreso, inspección o registro sin consentimiento u orden judicial, salvo en situaciones de flagrancia. Este precepto permite interpretar que "inspección" y "registro" son términos equivalentes en su aplicación práctica. Su regulación concreta, incluyendo el allanamiento, se articula en los artículos 478-482 del COIP, que despliegan el marco procedimental para materializar esta garantía constitucional.

99. En lo que respecta a los registros e inspecciones (i), el artículo 478 del COIP establece tres escenarios para su ejecución a personas u objetos: i) con consentimiento expreso de la persona involucrada; ii) mediante orden judicial emitida bajo causales legales; y iii) sin orden judicial previa, como medida preventiva o investigativa, siempre que existan motivos objetivos para sospechar que: a) la persona oculta armas que amenacen

la seguridad de terceros; b) existan indicios de que se cometió o intentó cometer un delito; c) se puedan obtener evidencias relevantes para una investigación penal.[44]

100. Por su parte, el artículo 479 del COIP regula específicamente las inspecciones vehiculares, permitiéndolas sin orden judicial cuando existan sospechas fundadas sobre: i) la presencia de armas en el vehículo; ii) la existencia de elementos probatorios vinculados a infracciones penales.

101. Ambas normas desagregan operativamente el mandato constitucional de inviolabilidad domiciliaria (artículo 66.22 de la Constitución), equilibrando la protección de derechos individuales con las necesidades de seguridad pública y persecución penal.

102. Al analizar el marco normativo que regula los procedimientos de registro e inspección, se advierte que tales actuaciones no implican, por sí mismos, la restricción del derecho a la inviolabilidad del domicilio, salvo cuando dichas intervenciones se ejecuten al interior de un espacio considerado jurídicamente como domicilio. Fuera de este supuesto, resulta evidente para esta Corte que las facultades conferidas a las fuerzas de seguridad en el régimen ordinario —incluyendo la posibilidad de realizar inspecciones sin orden judicial bajo causales específicas— son suficientes para los fines previstos en el decreto ejecutivo 599, sin necesidad de recurrir a mecanismos excepcionales.[45] De esta forma, la medida de inspecciones es contraria el artículo 123.1 de la LOGJCC, al omitir demostrar la insuficiencia de las herramientas ordinarias para alcanzar los fines propuestos. Por ello, esta Corte declara la inconstitucionalidad de la medida excepcional de inspecciones, por no superar el escrutinio de necesidad estricta que exige el ordenamiento jurídico.

103. Sobre la posibilidad de que se realicen requisas (ii) y la "toma física de los materiales, o instrumentos para el cometimiento de delitos" en allanamientos, esta Corte recuerda que el régimen ordinario ya contempla dicha potestad: el artículo 480 COIP permite aprehender bienes sustraídos o probatorios, mientras el art. 482(3) establece que:

> Practicado el allanamiento, la o el fiscal reconocerá en presencia de los concurrentes las dependencias del local allanado, las armas, documentos u objetos concernientes a la infracción. El personal del Sistema especializado integral de investigación, medicina

[44] CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 203.

[45] Aunque es posible ejecutar registros o inspecciones dentro del marco del régimen ordinario –incluso sin contar con orden judicial– es esencial tener presente que esta facultad se restringe exclusivamente a las situaciones expresamente previstas en el COIP. Por tanto, las autoridades deberán emplear estas medidas únicamente para los fines para los cuales fueron concebidas, es decir, para obtener evidencia sobre la posible comisión de delitos o para prevenirlos, siempre y cuando existan motivos justificables que lo respalden. Debido a la sensibilidad inherente a estas acciones, se debe evitar cualquier abuso que pudiera derivar en vulneraciones de derechos humanos.

> legal y ciencias forenses, recogerá los elementos de convicción pertinentes, previo inventario, descripción detallada y embalaje para cadena de custodia.

104. En este contexto, cuando la Policía Nacional, en el ejercicio de sus operaciones, detecta "materiales" o "instrumentos" potencialmente utilizados para la comisión de delitos, debe clasificarlos como indicios o elementos de convicción y gestionarlos siguiendo rigurosamente la cadena de custodia, conforme a lo establecido en el COIP. Dado que esta facultad se ejerce dentro del régimen ordinario, no es necesario recurrir a una declaratoria de estado de excepción para proceder de esta manera. Por lo tanto, la medida requisas (ii) es inconstitucional por no cumplir con el requisito material previsto en el artículo 123.1 de la LOGJCC. Por lo anterior, esta Corte le recuerda al presidente de la República que ha sido enfática y consistente respecto a la medida de inspección y requisas no requieren de una declaratoria de estado de excepción, conforme los dictámenes 11-24-EE/24 y 1-25-EE/25.

105. En relación con los allanamientos (iii), el artículo 480 del COIP establece que esta medida procede exclusivamente en inmuebles. Dicha norma contempla dos supuestos para su realización con orden judicial: i) detención de personas: cuando exista una orden de detención vigente por investigación, prisión preventiva o una sentencia condenatoria firme que imponga pena de privación de libertad; ii) recuperación de evidencias o bienes: cuando sea necesario incautar objetos robados, elementos probatorios u otros bienes vinculados al delito investigado, procediéndose a su aprehensión legal de los bienes. Asimismo, el artículo 480 del COIP también prevé casos excepcionales en los que el allanamiento puede ejecutarse sin orden judicial:

> […] 2. Cuando la Policía Nacional esté en persecución ininterrumpida de una persona que ha cometido un delito flagrante. 3. Cuando se trate de impedir la consumación de una infracción que se está realizando o de socorrer a sus víctimas. 4. Cuando se trate de socorrer a las víctimas de un accidente del que pueda correr peligro la vida de las personas. […] 6. En los casos de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar, cuando deba recuperarse a la agredida, agredido, o a sus familiares; cuando la agresora o el agresor se encuentre armado o bajo los efectos del alcohol, de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización o esté agrediendo a su pareja o poniendo en riesgo la integridad física, psicológica o sexual de cualquier miembro de la familia de la víctima. 7. Cuando se trate de situaciones de emergencia, tales como: incendio, explosión, inundación u otra clase de estragos que pongan en peligro la vida o la propiedad […].

106. En consecuencia, bajo el régimen constitucional ordinario, los allanamientos —excepto en casos de flagrancia o emergencia— exigen una orden judicial previa, un proceso que implica trámites y plazos que pueden retrasar la intervención inmediata de la Policía Nacional. Además, el procedimiento para obtener dicha autorización involucra a múltiples actores, lo que incrementa el riesgo de filtraciones y alerta a los grupos criminales sobre operaciones inminentes. Por esta razón, durante un estado de excepción, la suspensión temporal del derecho a la inviolabilidad de domicilio

permitiría a las fuerzas de seguridad realizar allanamientos sin necesidad de orden judicial, facilitando la incursión en lugares donde existan sospechas fundadas de la presencia de evidencias delictivas o de objetos prohibidos por ley.[46]

107. Esta Corte identifica que el propósito fundamental de la suspensión de la inviolabilidad de domicilio a través de allanamientos es el fortalecimiento operativo de los organismos de seguridad en su confrontación con las organizaciones criminales, con el objeto último de garantizar la protección de derechos fundamentales de la ciudadanía, particularmente los relativos a la vida, integridad física y patrimonio. Este objetivo se materializa específicamente mediante la realización de allanamientos sin autorización judicial previa, circunstancia que permite el registro de inmuebles empleados como refugios por parte de estructuras armadas ilegales, con la finalidad concreta de desmantelar sus operaciones y prevenir la materialización de amenazas delictivas.

108. En este contexto, la medida de allanamientos es idónea para lograr el fin perseguido debido a que al no requerirse orden judicial: (i) agiliza sustancialmente la capacidad de respuesta estatal frente a actividades delictivas complejas; (ii) reduce significativamente los riesgos derivados de posibles filtraciones en el proceso de obtención de autorizaciones judiciales; y (iii) optimiza los recursos disponibles para la investigación penal estratégica. Estos elementos configuran una relación de causalidad directa y razonable entre el medio empleado (allanamientos expeditos) y el fin constitucional perseguido (protección de bienes jurídicos esenciales), satisfaciendo así el estándar de idoneidad que exige el juicio de proporcionalidad.

109. La medida será idónea únicamente bajo el estricto cumplimiento de los límites establecidos tanto por la jurisprudencia de esta Corte como por el ordenamiento jurídico vigente. En concreto, este Organismo ha precisado que, aun cuando los estados de excepción autoricen excepcionalmente la práctica de allanamientos sin mandato judicial previo, dicha facultad debe: (i) usarse como último recurso (prefiriendo el procedimiento ordinario cuando sea factible), (ii) vincularse directamente con los motivos del estado de excepción, y (iii) contar con registro documental y fundamentación suficiente en cada aplicación concreta.[47]

110. Esta Corte advierte que el ordenamiento jurídico contempla supuestos específicos en los que, de manera taxativa, se exige consentimiento expreso para ejecutar allanamientos. Estas limitaciones legales mantienen su vigencia incluso durante estados de excepción, conforme a lo dispuesto en los numerales 4 y 5 del artículo 482 del COIP, que establecen dichas excepciones de carácter absoluto.

[46] CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párrs. 207 y 208.
[47] CCE, dictamen 7-24-EE/24, 1 de agosto de 2024, párr. 133.

111. Tomando en cuenta las limitaciones propias de este tipo de medida, previstas tanto en la jurisprudencia de este Organismo como en la ley, esta Corte no identifica otras medidas que podrían ser menos lesivas para los derechos constitucionales y, a la vez, cumplir el fin legítimo perseguido en el mismo grado de satisfacción. Por tanto, se cumple con el requisito de necesidad.[48]

112. En el análisis del principio de proporcionalidad en sentido estricto, esta Corte constata que la habilitación de allanamientos sin orden judicial representa una restricción significativa de derechos fundamentales, cuyo carácter intrusivo conlleva inherentemente un elevado riesgo de aplicación arbitraria. Esta consideración impone la obligación al Estado de implementar salvaguardas procesales estrictas y mecanismos de control efectivo durante su ejecución. Al mismo tiempo, este Organismo toma nota de los argumentos expuestos por el presidente de la República y los organismos técnicos competentes, quienes fundamentan la necesidad de la medida en: (i) la optimización operativa de las fuerzas del orden frente al crimen organizado; y (ii) el contexto de violencia exacerbada que afecta gravemente el ejercicio de derechos por parte de la ciudadanía.

113. Tras ponderar estos elementos contrapuestos - la intensidad de la afectación a derechos individuales versus la urgencia de protección de bienes jurídicos colectivos - esta Corte concluye que la medida satisface el test de proporcionalidad, en tanto: (i) la magnitud de la restricción no supera los márgenes necesarios para alcanzar el fin legítimo perseguido; y (ii) existe una relación razonable entre el sacrificio exigido a los particulares y los beneficios esperados para la seguridad colectiva.

114. En virtud de lo expuesto, este Organismo concluye que la medida excepcional prevista en el artículo 3 del decreto ejecutivo 599, es constitucional exclusivamente en lo que se refiere a la posibilidad de realizar allanamientos por parte de la Policía Nacional. La medida excepcional de suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio es constitucional únicamente en la medida en que posibilite la conducción de allanamientos, en caso de que se sospeche que al interior de un domicilio se encuentran indicios y/o pruebas de un delito, el ocultamiento de personas que integren grupos armados o de delincuencia organizada u objetos cuya tenencia es un delito por sí mismo. Esto, sin necesidad de una orden judicial. Las Fuerzas Armadas podrán intervenir siempre que se siga el procedimiento previsto en el artículo 158 de la Constitución.[49] Finalmente, como fue analizado en el dictamen 11-24-EE/24, esta

[48] CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 213.
[49] El 8 de mayo de 2024, con resolución PLE-CNE-1-8-5-2024, el Consejo Nacional Electoral emitió los resultados finales del referéndum y consulta popular llevados a cabo el 21 de abril de 2024, los cuales fueron publicados en el primer suplemento del Registro Oficial 554 de 9 de mayo de 2024. De acuerdo con

Corte recuerda que la ejecución de la medida debe realizarse en el marco del respeto de los derechos humanos.[50]

6.2. Suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia

115. El decreto ejecutivo, en su artículo 4, dispone la suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro, Sucumbíos; el Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha; y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay y los centros de privación de libertad que integran el SNRS, en los siguientes términos:

> La suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia pretende la identificación, análisis y recopilación de mensajes, comunicaciones, cartas y/o misivas físicas o electrónicas que tengan por objeto el ocultamiento de cualquier miembro del grupo armado organizado u ocultamiento de alguna conducta ilícita que dan lugar a esta declaratoria. Para este efecto se contará con la colaboración de las operadoras, instituciones y demás entidades relacionadas.

116. El COIP, en sus artículos 475 y 476, establece la posibilidad de retener correspondencia e interceptar comunicaciones o datos informáticos en el marco del régimen ordinario, pero exige en todos los casos autorización judicial previa. Este requisito de control jurisdiccional implica un proceso que, por su naturaleza, conlleva: (i) dilación temporal: Los trámites para obtener la orden judicial retardan la capacidad de acción inmediata de la Policía Nacional; (ii) riesgo de filtración: la participación de múltiples actores en el proceso judicial incrementa la posibilidad de que los grupos criminales obtengan información anticipada sobre las investigaciones en curso. En este contexto, la declaratoria de un estado de excepción podría justificarse como mecanismo para agilizar estas intervenciones, al permitir que se lleven a cabo sin necesidad de orden judicial, siempre que se respeten los principios de necesidad, proporcionalidad y temporalidad que rigen este tipo de medidas excepcionales.

117. En relación con el fin constitucionalmente válido de la medida, esta Corte interpreta que su finalidad es potenciar la acción de la fuerza pública contra el crimen organizado, de modo que se garantice la seguridad ciudadana y se protejan derechos fundamentales como la vida, la integridad personal y la propiedad. Esto se logra mediante la interceptación de información concerniente al encubrimiento de personas y a conductas que pudieran tipificarse como delitos. En consecuencia, se concluye que la medida persigue un fin constitucionalmente legítimo.[51]

---

los resultados de la consulta popular, el artículo 158 de la Constitución fue reformado con el fin de regular el "apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a las funciones de la Policía Nacional" (Tomado textualmente del dictamen 11-24-EE/24).

[50] CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 218.

[51] CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 221.

118. Esta Corte considera que la medida demuestra idoneidad para alcanzar el fin perseguido. La posibilidad de interceptar con mayor agilidad las comunicaciones relacionadas con la ubicación de integrantes de grupos criminales y la preparación de actividades delictivas proporciona a las fuerzas del orden una herramienta operativa de singular eficacia. Al reducir tanto los tiempos de intervención como el número de personas involucradas en el proceso, se minimizan significativamente los riesgos de filtración que podrían comprometer las investigaciones.

119. Esta Corte estima que la medida solo será válida si se aplica respetando los límites establecidos por la jurisprudencia constitucional y la ley. Sobre este punto, se ha determinado que su uso debe: (i) adaptarse a cada caso concreto, sin exceder los fines del estado de excepción; (iii) basarse en informes de inteligencia debidamente justificados, que expliquen por qué es necesario acceder a cierta información; y, (iii) ser excepcional, priorizando siempre los mecanismos del régimen ordinario cuando sea posible.[52] Además, la ley ya impone restricciones claras a estas intervenciones. Por ejemplo, los artículos 475 y 476 del COIP prohíben: interceptar comunicaciones protegidas por secreto profesional (como abogados, médicos o sacerdotes), conservar información que no sea útil para la investigación (debe destruirse), violar la privacidad de niños, niñas y adolescentes, divulgar datos recopilados sin autorización. Estas garantías no desaparecen durante un estado de excepción por lo que el gobierno debe seguir respetándolas.

120. Tomando en cuenta las limitaciones propias de este tipo de medida, previstas tanto en la jurisprudencia de este Organismo como en la ley, esta Corte no identifica medidas que podrían ser menos lesivas para los derechos constitucionales y, a la vez, cumplir el fin legítimo perseguido en el mismo grado de satisfacción. Por ello, se cumple con el requisito de necesidad.

121. Al analizar la proporcionalidad de la medida, esta Corte reconoce que la suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia –que permite interceptar comunicaciones– afecta significativamente otros derechos fundamentales, particularmente la intimidad y conlleva un riesgo inherente de posibles abusos por parte de las autoridades. Por ello, su aplicación debe ser excepcional, rigurosamente justificada y sujeta a estrictos controles. Sin embargo, también se valora que esta facultad otorga a las fuerzas del orden una herramienta eficaz para obtener información clave sobre actividades criminales con mayor rapidez y menor exposición operativa, lo que resulta crucial en el actual contexto de grave inseguridad que vive el país. Considerando este balance entre la afectación a derechos individuales y la necesidad

[52] CCE, dictamen 7-24-EE/24, 1 de agosto de 2024, párr. 141.

de proteger la seguridad pública, la Corte determina que la medida cumple con el requisito de proporcionalidad, pues su impacto en los derechos no resulta desmedido frente a los objetivos legítimos que persigue.

122. Finalmente, esta Corte toma nota que la medida no es aplicable a los CPL del SNRS y al cantón Camilo Ponce Enríquez. Sobre esto, la Corte constata, con base en los informes emitidos por la Defensoría del Pueblo en la fase de seguimiento del dictamen 1-25-EE/25, la escaza o nula oportunidad que han tenido las personas privadas de la libertad para realizar comunicaciones de carácter personal por su salud o comunicaciones que se mantengan con su defensa legal. Si bien, los CPL no son objeto de análisis del presente dictamen, en consideración del decreto ejecutivo 218 el cual dispone medidas de intervención dentro de los CPL, este Organismo recuerda lo determinado en el dictamen 4-19-EE/19:

> Para cumplir con el parámetro de proporcionalidad, los beneficios o fines que se consigan a través de la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos deben exceder el impacto que esta medida conlleve en el ejercicio de tales derechos y la medida no puede implicar una anulación del derecho, respetando sus contenidos esenciales. De ahí que la medida debe limitarse a exigir una revisión por parte de las autoridades competentes en los filtros de ingreso y salida de la correspondencia, e incluso una retención o incautación en casos excepcionales justificados. Bajo ningún concepto, una medida puede comportar la anulación total del derecho a la inviolabilidad de correspondencia, impidiendo toda forma de comunicación a través de correspondencia por parte de las personas privadas de libertad.[53]

123. En virtud de lo expuesto, este Organismo concluye que la medida excepcional prevista en el artículo 4 del decreto ejecutivo 599 cumple con los requisitos materiales previstos en el artículo 123 de la LOGJCC y, en consecuencia, es constitucional.

6.3. Suspensión del derecho a la libertad de reunión

124. El artículo 5 del decreto ejecutivo 599 suspende el derecho a la libertad de reunión en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena y El Oro, Sucumbíos, en el Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha y en el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay, en los siguientes términos:

> La suspensión de la libertad de reunión de las personas consiste en impedir cualquier acción que afecte la seguridad y el orden público, provocada por los integrantes, colaboradores o cualquier persona afín a […] los grupos de delincuencia organizada.
>
> En tal sentido, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional quedan facultadas para impedir y desarticular reuniones en espacios públicos donde se identifiquen posibles amenazas a la seguridad ciudadana e integral y al orden constituido.

[53] CCE, dictamen 4-19-EE/19, 23 de julio de 2019, párr. 68.

125. Agrega, además, que esta suspensión no implica la "restricción al derecho a manifestarse pacíficamente, ni la libertad de asociación".

126. Esta Corte advierte que el artículo mencionado implica una suspensión del derecho a la libertad de reunión en las provincias y cantones donde se aplica la medida. En particular, dicha disposición no prohíbe que las personas ejerzan este derecho, ya que no restringe su posibilidad de reunirse en espacios públicos o privados, este criterio ha sido empleado en el dictamen 11-24-EE/24.

127. De acuerdo con el artículo 158 de la Constitución, "la protección interna y el mantenimiento del orden público son […] responsabilidad de la Policía Nacional". Asimismo, el artículo 163 de la Constitución prescribe que la misión de la Policía Nacional "es atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional". Por este motivo, la Corte constata que el artículo 5 del decreto ejecutivo 599 únicamente permite que la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas impidan y desarticulen reuniones, en espacios públicos, cuando se identifiquen amenazas a "la seguridad ciudadana e integral, así como al orden constituido". Impedir y desarticular reuniones en espacios públicos en esas circunstancias específicas no solo es una facultad sino también una obligación de la Policía Nacional en el régimen ordinario.[54]

128. Además, siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 158 de la Constitución, es posible que la Policía Nacional cuente con el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas. En el decreto ejecutivo 599 se prevé expresamente que la suspensión del derecho a la libertad de reunión pretende "impedir cualquier acción que afecte la seguridad y el orden público" provocado por grupos de delincuencia organizada. Por su parte, el artículo 158 de la Constitución expresamente prevé la posibilidad de que las Fuerzas Armadas apoyen a la Policía Nacional en caso de delitos, entre otros, de terrorismo y delincuencia organizada.

129. El marco jurídico que establece las competencias y restricciones de la fuerza pública en el manejo de manifestaciones y concentraciones -tanto pacíficas como violentas- está contenido en los artículos 22 al 25 de la Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza. En particular, el artículo 25.1 de dicha normativa autoriza el empleo proporcional de la fuerza únicamente cuando se configure un riesgo inminente contra: (i) la vida e integridad física de manifestantes, terceros o funcionarios públicos; o (ii) cuando exista peligro de daños materiales graves.

[54] CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 232.

130. A partir del análisis realizado, esta Corte determina que, si bien el derecho a la libertad de reunión no se encuentra formalmente suspendido, las herramientas previstas en el régimen constitucional ordinario resultan suficientes y adecuadas para alcanzar los objetivos que persigue el artículo 5 del decreto ejecutivo 599. En consecuencia, y tras verificar el cumplimiento de los requisitos materiales establecidos en el artículo 123.1 de la LOGJCC, esta Corte concluye que dicha disposición es inconstitucional.

6.4. Sobre la movilización e intervención de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional

131. El artículo 6 del decreto ejecutivo 599 dispone "la movilización e intervención de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional" en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro, Sucumbíos; el Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha; y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay y los centros de privación de libertad que integran el SNRS. Además, el artículo indica que no se afectarán las competencias previstas en el decreto ejecutivo 218 de 7 de abril de 2024 por la "persistencia del conflicto armado interno". Entonces, se deben analizar tres aristas de la medida: (i) movilización de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, (ii) intervención de las referidas entidades y (iii) permanencia de las competencias previstas en el decreto ejecutivo 218. Finalmente, esta Corte recuerda que el presente análisis no contempla la movilización de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional dentro de los CPL de conformidad con los párrafos 13 y 14 previos.

132. En cuanto a la primera arista de la medida, esta Corte observa que el artículo 165 numeral 6 de la Constitución no prevé la posibilidad de "movilizar" a la Policía Nacional ni a las Fuerzas Armadas. De hecho, el término "movilización" podría confundirse con la medida prevista en el artículo 165 numeral 8 de la Constitución que contempla la posibilidad de "[d]isponer la movilización y las requisiciones que sean necesarias, y decretar la desmovilización nacional, cuando se restablezca la normalidad". Al respecto, el artículo 36 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado establece:

> Art. 36.- De la movilización.- Decretado el Estado de Excepción, el Presidente de la República podrá ordenar la Movilización Nacional, que se implementará a través de la Dirección Nacional de Movilización.
>
> La Movilización Nacional, ya sea total o parcial, comprende el paso de las actividades ordinarias del Estado a las de crisis, conflicto o cualquier otra emergencia nacional, por factores humanos o naturales, e implicará la orden forzosa de prestar servicios individuales o colectivos, sean a nacionales y extranjeros, o personas naturales o jurídicas.
>
> La desmovilización será decretada por el Presidente o la Presidenta de la República, en cuanto se restablezcan las condiciones de seguridad que hubiesen sido afectadas.

133. Del referido artículo se concluye que la movilización, como medida extraordinaria que podría ser ordenada en un estado de excepción, no aplica para miembros de la Policía Nacional ni de las Fuerzas Armadas. Este tipo de medida únicamente puede disponerse con el fin de ordenar a personas naturales o jurídicas de carácter civil que presten servicios forzosamente.

134. Sobre la segunda arista de la medida, este Organismo considera que es viable referirse a la "intervención" de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas como sinónimo de la palabra "empleo" que está prevista como una medida extraordinaria posible en un estado de excepción en el artículo 165.6 de la Constitución. Ahora bien, es necesario observar que el artículo 123 numeral 1 de la LOGJCC exige "que las medidas ordinarias sean insuficientes" para enfrentar los hechos que dieron origen a la declaratoria de estado de excepción. Esta Corte observa que el objetivo de la declaratoria de estado de excepción es, esencialmente, combatir la delincuencia organizada. Por ello, es necesario determinar si en el marco del régimen ordinario existen medidas suficientes que permitan hacerlo.

135. En cuanto al empleo de la Policía Nacional para combatir la delincuencia organizada, de acuerdo con el artículo 158 de la Constitución, este organismo de seguridad tiene la obligación de brindar "la protección interna y el mantenimiento del orden público". Asimismo, el artículo 163 de la Constitución prescribe que la Policía Nacional debe "atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional".

136. Por otro lado, sobre el empleo de las Fuerzas Armadas para combatir la delincuencia organizada, esta Corte considera que aquello es posible, dentro del régimen ordinario, si se sigue el procedimiento previsto en el artículo 158 de la Constitución. El referido artículo expresamente prevé la posibilidad de que las Fuerzas Armadas apoyen a la Policía Nacional en caso de delitos, entre otros, de terrorismo y delincuencia organizada. Además, dentro de la justificación de la declaratoria de estado de excepción, el presidente de la República reconoce que la movilización de las Fuerzas Armadas es parte del régimen constitucional ordinario al afirmar que "las medidas constitucionales ordinarias adoptadas por el [g]obierno [n]acional, en el ámbito de seguridad, como el despliegue de las Fuerzas Armadas; y, en el ámbito social, no abastecen".

137. Ahora bien, de acuerdo con el artículo 158 de la Constitución, el apoyo de las Fuerzas Armadas debe ser complementario y subsidiario. El apoyo es complementario y subsidiario en el sentido de que las Fuerzas Armadas no están llamadas a reemplazar ni desautorizar a la Policía Nacional. En efecto, de acuerdo con el artículo 158 de la

Constitución, la seguridad interna del Estado es responsabilidad de la Policía Nacional. Sin embargo, en caso de que las capacidades de la Policía Nacional se vean superadas en situaciones concretas y excepcionales, la intervención de las Fuerzas Armadas es viable con el fin de apoyar a la Policía Nacional y, por tanto, fortalecer las capacidades de la fuerza pública y conseguir un objetivo común. Evidentemente, la intervención de las Fuerzas Armadas no puede realizarse de forma autónoma, sino que debe existir estricta coordinación con la Policía Nacional.

138. La Presidencia de la República debería recurrir a la medida excepcional prevista en el artículo 165 numeral 6 de la Constitución exclusivamente cuando se necesite la intervención de la Policía Nacional y/o las Fuerzas Armadas para fines distintos de aquellos que ya están previstos en la Constitución como competencias de estas instituciones en el régimen ordinario. Así, por ejemplo, el artículo 158 de la Constitución prevé que puede existir apoyo complementario de las Fuerzas Armadas en el sistema penitenciario "cuando existe grave conmoción interna". En el mismo sentido, el artículo 26 de la Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza prescribe:

> La seguridad externa o perimetral le corresponde a la Policía Nacional que, mediando declaratoria de estado de excepción, podrá contar con el apoyo de las Fuerzas Armadas, previa justificación técnica que evidencie que la situación desbordó las capacidades del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria y de la Policía Nacional.

139. Respecto al objetivo específico que justificó la declaratoria del estado de excepción (combate al crimen organizado), cabe señalar que la intervención de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas puede y debe realizarse dentro del marco constitucional ordinario, sin necesidad de recurrir a medidas excepcionales. Por tanto, la medida analizada no se ajusta a los requisitos materiales establecidos en el artículo 123.1 de la LOGJCC, al no demostrarse la insuficiencia de los mecanismos ordinarios.

140. En cuanto a la tercera arista de la medida, esta Corte observa que, en el decreto ejecutivo 599, el presidente de la República se refiere a competencias de las Fuerzas Armadas previstas en el decreto ejecutivo 218. Estas competencias implican, en lo principal, su intervención para combatir hostilidades en el supuesto caso de conflicto armado interno empleando, inclusive, estándares del derecho internacional humanitario. Al respecto, esta Corte observa que tales competencias no se encuentran previstas en el artículo 165 de la Constitución como medidas que puedan dictarse en el marco de un decreto de estado de excepción y, por tanto, no es competencia de esta Corte avalar ese tipo de intervención de las Fuerzas Armadas a través del presente dictamen. Aquello de ninguna forma implica un pronunciamiento sobre la constitucionalidad o no, del decreto ejecutivo 218 ya que no es competencia de la Corte pronunciarse sobre otros actos normativos ajenos al decreto de estado de excepción.

141. Por lo expuesto, considerando que: i) el artículo 165 de la Constitución no prevé la posibilidad de "movilizar" a la Policía Nacional y a las Fuerzas Armadas; ii) la intervención de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas para combatir la delincuencia organizada no requiere de un estado de excepción y puede realizarse en el marco del régimen ordinario; y, iii) el artículo 165 de la Constitución no prevé la posibilidad de dotar a la Policía Nacional y a las Fuerzas Armadas de las competencias previstas en el decreto ejecutivo 218; esta Corte concluye que el artículo 7 del decreto ejecutivo 599 es inconstitucional.

6.5. Suspensión del derecho a la libertad de tránsito

142. El artículo 7 del decreto ejecutivo 599 prevé la "restricción" del derecho a la libertad de tránsito "todos los días, desde las 22h00, hasta las 05h00" en provincia Azuay, cantón: (1) Camilo Ponce Enríquez; provincia Guayas, cantones: (2) Durán, (3) Balao, (4) parroquia de Tengel; provincia Los Ríos, cantones: (5) Babahoyo, (6) Buena Fe, (7) Quevedo, (8) Pueblo Viejo, (9) Vinces, (10) Valencia, (11) Ventanas, (12) Mocache, (13) Urdaneta, (14) Baba, (15) Palenque, (16) Quinsaloma, (17) Montalvo; provincia Orellana, cantones: (18) La Joya De Los Sachas, (19) Puerto Francisco de Orellana, (20) Loreto; provincia Sucumbíos, cantones: (21) Shushufindi y (22) Lago Agrio. Al respecto, conforme consta en el párrafo 80 previo, el cantón Camilo Ponce Enríquez no puede ser considerado dado que no superó el análisis material de constitucionalidad.

143. La focalización de la medida cuenta con un sustento técnico. Al respecto, la recomendación del Informe 4, elaborado por la Policía Nacional, coincide exactamente con lo previsto en el artículo 8 del decreto ejecutivo 599 en cuanto a los horarios y al ámbito territorial de aplicación. Para sustentar su informe, la Policía Nacional expone la cantidad considerable de homicidios intencionales, en marzo de 2025, que tuvieron lugar en los cantones y parroquia específicos. Además, para justificar el horario de la medida, la Policía Nacional explica que, según los registros del ECU 911, en los cantones y parroquia determinados, la mayor cantidad de incidencias de escándalo en espacios públicos se presentan entre las 22h00 y las 05h00 las incidencias por libadores entre las 22h00 y las 02h59, y la mayor cantidad de homicidios intencionales entre las 19h00 y las 22h59.

144. En primer lugar, tal como se indicó en el párrafo 14, más allá de que se utiliza el término "restricción", en realidad el artículo 7 del decreto ejecutivo 599 prevé la suspensión, focalizada, del derecho a la libertad de tránsito. Por tanto, en caso de que se determine que la medida cumple con los requisitos materiales previstos en la

LOGJCC, es necesario que la palabra "restricción" se entienda sustituida por "suspensión".

145. En cuanto al fin perseguido por la medida, esta Corte entiende que su objetivo radica en facilitar la acción de la fuerza pública en contra de los grupos del crimen organizado y, por tanto, proteger la seguridad de la población y, entre otros, sus derechos a la vida, a la integridad personal y a la propiedad. Por tanto, la medida persigue un fin constitucionalmente válido.

146. Este Organismo observa que la suspensión del derecho a la libertad de tránsito, por las noches, es conducente tanto para facilitar las acciones de la fuerza pública como para precautelar la seguridad y los derechos constitucionales de la población en un contexto excepcional. En efecto, sin la circulación de la población por la noche, los miembros de la fuerza pública pueden desarrollar sus competencias de control en seguridad integral. Además, pueden llevar a cabo sus operaciones con más rapidez y sin poner en riesgo a la población que, en otras circunstancias, podría quedar atrapada en fuego cruzado o situaciones de similar naturaleza. Por tanto, la medida cumple con el requisito de idoneidad.

147. Asimismo, esta Corte estima que la medida se ha planteado en términos razonables en cuanto está focalizada para que aplique exclusivamente en los cantones y parroquias que, por sus características e historial en cuanto a criminalidad, requieren de una medida de esta naturaleza. El horario en el que se aplica la medida está justificado por información en cuanto a incidencias reportadas al ECU 911 y, en cuanto está previsto exclusivamente para horas de la noche, permite interferir lo menos posible con las actividades cotidianas de la población. Finalmente, debe tomarse en cuenta que la medida responde a una recomendación expresa de la Policía Nacional como conclusión de un informe técnico.

148. Tomando en cuenta estas particularidades, esta Corte no identifica otras medidas que puedan, a la vez, ser menos gravosas para los derechos y permitir conseguir el fin buscado en el mismo grado de satisfacción. Por ello, la medida cumple con el requisito de necesidad.

149. No cabe duda de que la suspensión, temporal y focalizada, del derecho a la libertad de tránsito es una medida severa y genera un impacto considerable no solo en el propio derecho suspendido sino en otros derechos de la población afectada. En efecto, la medida imposibilita que la población realice, por las noches, actividades de comercio, transporte, ocio, entre otras. Aquello podría derivar en grandes pérdidas económicas para locales comerciales, disminución de las actividades turísticas, despidos y, más

allá del impacto en el ámbito económico, podría tener un impacto en la vida cotidiana de la población, su estado de ánimo y percepción sobre la inseguridad del país.

150. Conforme se lo ha manifestado previamente y consta en los informes adjuntos, existen altos índices violencia causados, entre otros factores, por los grupos del crimen organizado. Las estadísticas demuestran preocupantes cifras sobre homicidios intencionales, delitos contra la propiedad, extorsión, entre otros delitos graves, que obligan a la fuerza pública a tomar medidas fuertes. En este contexto y tomando en cuenta los efectos positivos que busca la medida en pro de facilitar la intervención de la fuerza pública y proteger la seguridad y los derechos de la población, este Organismo considera que la medida no supone efectos en los derechos de la población que sean excesivos frente al fin legítimo perseguido. Por ello, la medida es proporcional en estricto sentido.

151. Si bien la medida de suspensión del derecho a la libertad de tránsito en estas zonas es considerada constitucional en el marco del control que corresponde, es importante destacar que su eventual prórroga exige un análisis cada vez más detallado y suficientemente motivado por parte del Presidente. En este sentido, se recuerda al presidente de la República avanzar progresivamente hacia el restablecimiento del régimen ordinario, en la medida en que una prolongación indefinida podría comprometer la proporcionalidad de la medida y debilitar la finalidad legítima que inicialmente la justificó.

152. En virtud de lo expuesto, esta Corte concluye que la medida prevista en el artículo 7 del decreto ejecutivo 599 cumple con los requisitos materiales previstos en el artículo 123 de la LOGJCC y, por tanto, es constitucional con excepción del cantón Camilo Ponce Enríquez, provincia de Azuay.

7. Consideraciones finales

153. Los estados de excepción deben emplearse únicamente como medida extraordinaria y temporal, cuando los mecanismos ordinarios resulten manifiestamente insuficientes para contener crisis que amenacen el orden constitucional. Su aplicación debe justificarse bajo principios de proporcionalidad y subsidiariedad, evitando que se conviertan en respuestas habituales que erosionen las garantías democráticas. La experiencia comparada demuestra que su uso prolongado o indiscriminado suele agravar las vulneraciones a derechos humanos, sin resolver las causas profundas de la violencia.

154. El uso recurrente y generalizado de estados de excepción como herramienta para combatir la violencia criminal ha demostrado ser ineficaz y contraproducente. Si bien

estas medidas pueden generar una sensación inmediata de control, su aplicación indiscriminada tiende a debilitar las instituciones democráticas sin resolver las causas estructurales del crimen organizado. La militarización de la seguridad pública, lejos de reducir la violencia, suele exacerbar las violaciones a derechos humanos, aumentar la desconfianza ciudadana y, en muchos casos, fortalecer a las organizaciones criminales, que se adaptan a contextos represivos. Además, la falta de límites claros y controles efectivos convierte estos regímenes excepcionales en herramientas de gobernanza arbitraria, socavando el Estado de Derecho.[55]

155. Una estrategia sostenible contra la violencia criminal requiere, en cambio, una base de construcción democrática. Esto implica fortalecer las capacidades institucionales en el marco ordinario, con políticas integrales que combatan no solo los efectos, sino también las causas profundas de la criminalidad: desigualdad, exclusión, corrupción y falta de acceso a justicia. Al respecto, es necesario evaluar reformas institucionales, mejora en la inteligencia policial, cooperación internacional y mecanismos de transparencia, supervisión y rendición de cuentas, no mediante medidas excepcionales prolongadas.[56]

156. En el contexto ecuatoriano, la lucha contra el crimen organizado exige soluciones estructurales que trasciendan lo reactivo: fortalecimiento del sistema judicial, políticas de prevención social y coordinación interinstitucional efectiva. Los estados de excepción, de aplicarse, deben limitarse a escenarios excepcionales de desborde institucional, acompañándose de planes claros para retomar el marco ordinario. Su legitimidad depende de controles rigurosos, tanto judiciales como legislativos, que eviten arbitrariedades.

8. 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 declaratoria de estado de excepción por la causal de grave conmoción interna estrictamente por el crecimiento alarmante de la violencia criminal. Conforme se prevé en el artículo 2 del referido decreto,

[55] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador, sentencia de 4 de julio de 2007, párrs. 51 y 85.

[56] Como referencia, esta Corte considera tres elementos esenciales: (1) normativas claras que delimiten competencias, pero permitan sinergias; (2) integración de inteligencia en procesos operativos; y (3) respeto a los controles democráticos. Es necesario equilibrar eficacia operativa con garantías institucionales, dado que los marcos legales bien diseñados pueden ser más efectivos que medidas excepcionales. En síntesis, la claridad normativa fortalece la acción estatal contra el crimen organizado dentro de regímenes constitucionales ordinarios.

el estado de excepción tendrá una vigencia de 60 días. El ámbito territorial de aplicación incluye las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro, Sucumbíos; y el Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha; conforme el análisis de los requisitos materiales de la suspensión de derechos constitucionales.

2. **Aclarar** que el estado de excepción y las medidas extraordinarias no aplican, a partir de la publicación de este dictamen en el Registro Oficial, en:

   a. El interior de los centros de privación de libertad del Sistema Nacional de Rehabilitación Social al no cumplir con el requisito formal de justificación.

   b. El cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay, debido a que el decreto ejecutivo 599 no ha presentado una justificación para su inclusión dentro de las jurisdicciones bajo estado de excepción.

3. **Declarar** la constitucionalidad de las siguientes medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción:

   a. La suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio, prevista en el artículo 3 del decreto ejecutivo 599, exclusivamente en lo que se refiere a la posibilidad de realizar allanamientos "por parte de la Policía Nacional […] con el fin de desarticular y neutralizar las amenazas en curso […]".

   b. La suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia, ordenada en el artículo 4 del decreto ejecutivo 599.

   c. La suspensión del derecho a la libertad de tránsito, desde las 22h00 hasta las 05h00, en los cantones y parroquias especificados en el artículo 7 del decreto ejecutivo 599, recordando que no es aplicable en el cantón Camilo Ponce Enríquez, provincia de Azuay.

4. **Declarar** la inconstitucionalidad de las siguientes medidas, adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción, en consideración de que no son estrictamente necesarias para superar los hechos invocados y en virtud de que ya existen medidas previstas en el régimen ordinario que son idóneas para conseguir los objetivos buscados por la Presidencia de la República sin necesidad de acudir a un estado de excepción:

a. La suspensión del derecho a la libertad de reunión prevista en el artículo 5 del decreto ejecutivo 599 debido a que no es estrictamente necesaria para cumplir el objetivo de "impedir y desarticular reuniones en espacios públicos donde se identifiquen posibles amenazas a la seguridad ciudadana e integral, así como al orden constituido". Esta declaratoria no implica que, en el marco del régimen ordinario, la Policía Nacional (que podría contar con el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas de acuerdo con los procesos y competencias previstas en la Constitución y la ley) no pueda "impedir y desarticular reuniones en espacios públicos donde se identifiquen posibles amenazas a la seguridad ciudadana e integral, así como al orden constituido" ya que, como se explica en la sección 6.3 del presente dictamen, esa es una de sus competencias y obligaciones.

b. La movilización e intervención de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, dispuestas en el artículo 7 del decreto ejecutivo 599, debido a que, en el marco del régimen ordinario, la Policía Nacional (que puede contar con el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas de acuerdo con los procesos y competencias previstas en la Constitución y la ley) puede combatir a los grupos del crimen organizado ya que, como se explica en la sección 6.4 del presente el dictamen, esa es una de sus competencias y obligaciones dentro del régimen ordinario.

5. **Disponer** a la Presidencia de la República que, una vez concluido el periodo de vigencia del estado de excepción, remita a la Corte Constitucional el informe correspondiente de conformidad con el artículo 166 de la Constitución.

6. **Recordar** a la Asamblea Nacional que, de conformidad con el artículo 166 de la Constitución y el artículo 46 de la ley Orgánica de la Función Legislativa, es competente para revisar y revocar la declaratoria de estado de excepción.

7. **Recordar** que el objetivo final del estado de excepción es garantizar el orden público, la paz social y la convivencia pacífica de los ciudadanos. Por ello, las actuaciones de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas deben respetar el ordenamiento jurídico aplicable, incluyendo los derechos humanos de toda la población.

8. **Recordar** que el artículo 166 de la Constitución prevé: "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".

9. **Disponer** a la Defensoría del Pueblo que, en el marco de sus competencias, realice el seguimiento de las actuaciones realizadas en relación con la declaratoria de estado de excepción e informe al respecto a la Corte Constitucional una vez que este finalice. Si la Defensoría del Pueblo identifica posibles vulneraciones de derechos, deberá activar los mecanismos y acciones previstas en el ordenamiento jurídico.

10. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN ESCUDERO SOLIZ
Validar únicamente con FirmaEC

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

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 (voto concurrente), Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz (voto concurrente), Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy (voto concurrente) y José Luis Terán Suárez; y, un voto salvado de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, en sesión jurisdiccional extraordinaria de lunes 26 de mayo de 2025; sin contar con la presencia del juez constitucional Alí Lozada Prado, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Juez: Jhoel Escudero Soliz

DICTAMEN 3-25-EE/25

VOTO CONCURRENTE

Juez constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. Si bien concuerdo con parte del razonamiento y la decisión adoptada en el Dictamen 3-25-EE/25, que verificó la constitucionalidad del estado de excepción por grave conmoción interna y declaró la inconstitucionalidad ciertas medidas adoptadas, no comparto el análisis desarrollado en la sección 4.3, que refiere al requisito relativo a "que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario", previsto en el artículo 121.3 de la LOGJCC. El análisis sobre este requisito debió formularse con base en los parámetros constitucionales y jurisprudenciales que ha desarrollado la Corte Constitucional. Conforme lo expongo a continuación.

2. Por ello, en virtud del artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**") y al artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de los Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, expongo a continuación las razones de este voto concurrente.

1. Sobre el análisis de la superación de los hechos a través del régimen constitucional ordinario

3. Como parte del control material de los estados de excepción, la Corte Constitucional debe verificar con base en el artículo 121.3 de la LOGJCC, "[q]ue los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario". Bajo este requisito, se debe examinar que los hechos por los cuales se declara el estado de excepción efectivamente no puedan ser resueltos a través de los mecanismos que contempla el régimen ordinario y, por tanto, sea razonable recurrir a los instrumentos que la Constitución establece como parte del estado de excepción.

4. En ese sentido, la Corte Constitucional ha insistido que, para activar el régimen excepcional, es necesario que la situación desborde los mecanismos institucionales ordinarios de respuesta y en que el presidente de la República "no puede recurrir al régimen de excepcionalidad para hacer frente a hechos recurrentes y que requieren de cambios estructurales y de largo plazo. Menos aún, sin evidenciar que las medidas

dictadas, en el régimen ordinario y excepcional, para superar estos acontecimientos hayan sido desbordadas".[1]

5. Así, en el dictamen 1-25-EE/25, este Organismo estableció que el presidente de la República para satisfacer este requisito constitucional debe: (i) justificar que ha implementado las medidas disponibles en el régimen ordinario; y (ii) demostrar que aquellas, que no están disponibles y resultan necesarias, no responden a su inacción o negligencia, sino que se encuentran en proceso de ejecución.[2]

6. Cabe señalar que la Corte Constitucional ha insistido "que el incremento de la criminalidad es un asunto estructural que debe enfrentarse mediante los canales ordinarios del sistema jurídico y que el estado de excepción no constituye un mecanismo a ser utilizado como una herramienta ordinaria y a largo plazo".[3]

7. De ahí que el razonamiento del dictamen debió centrarse en analizar las medidas que se han empleado bajo el régimen ordinario destinadas a superar los hechos que se exponen en la declaratoria y cómo, aun habiendo implementado todas las medidas ordinarias estas resultarían insuficientes. Por ejemplo, entre ellas, se encuentra la implementación y operativización de la enmienda constitucional del artículo 158 de la CRE. En ese sentido, la valoración que hace la Corte Constitucional de este requisito no puede estar condicionada a la implementación de los mecanismos dispuestos por este mismo Organismo para la coordinación de entes gubernamentales y la superación de esta problemática estructural.

8. En consecuencia, si bien comparto la decisión a la que se arribó en el presente dictamen, el razonamiento al momento de examinar el requisito establecido en el artículo 121.3 de la LOGJCC debió ceñirse a los dictámenes previos emitidos por la Corte Constitucional, y en particular, al dictamen 1-25-EE/25.

Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN ESCUDERO SOLIZ
Validar únicamente con FirmaEC

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

[1] CCE, dictamen 12-24-EE/24, 19 de diciembre de 2024, párr.50.
[2] CCE, dictamen 1-25-EE/25,21 de febrero de 2025, párr. 200
[3] CCE, dictamen 1-25-EE/25,21 de febrero de 2025, párr. 104.

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en el dictamen de la causa 3-25-EE, fue presentado en Secretaría General el 02 de junio de 2025, mediante correo electrónico a las 09:48; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Juezas: Karla Andrade Quevedo y Alejandra Cárdenas Reyes

DICTAMEN 3-25-EE/25

VOTO CONCURRENTE

Juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Alejandra Cárdenas Reyes

1. Conforme al artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**") y al artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de los Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, presentamos el siguiente voto concurrente conforme a las razones que se exponen a continuación.

2. Si bien estamos de acuerdo con la decisión adoptada en el Dictamen 3-25-EE/25, que declara la constitucionalidad del estado de excepción por grave conmoción interna, disentimos del análisis desarrollado en la sección 4.3, relativo a la verificación del cumplimiento del requisito previsto en el artículo 121.3 de la LOGJCC. En dicha sección, la Corte concluye que la situación de grave conmoción interna no ha podido ser superada con el uso de mecanismos ordinarios, debido a que las medidas desplegadas por las instituciones competentes han sido insuficientes frente a la magnitud, organización y persistencia de los hechos violentos. No obstante, el razonamiento constitucional que conduce a esta conclusión no toma en consideración lo establecido en el Dictamen 1-25-EE/25. Este, en su párrafo 200,[1] determina que para que una declaratoria de estado de excepción supere el control de constitucionalidad, el presidente de la República debe: (i) justificar que ha implementado las medidas disponibles en el régimen ordinario; y (ii) demostrar que aquellas que no están disponibles y resultan necesarias no responden a su inacción o negligencia, sino que se encuentran en proceso de ejecución. En consecuencia, aun cuando todavía no se ha implementado la Comisión Interinstitucional, el eje del análisis constitucional debió

[1] CCE, dictamen 1-25-EE, 21 de febrero de 2025, párr.200: "Finalmente, esta Corte precisa dejar claro que, como quedó establecido previamente, el control formal y material de constitucionalidad de las declaratorias de estado de excepción, bajo las circunstancias actuales -donde se ha ordinarizado el uso de esta figura- debe ser riguroso, pero a su vez dinámico y contextualizado, considerando los riesgos para el efectivo ejercicio de los derechos fundamentales. Así, la declaratoria de constitucionalidad, a partir de la creación de un mecanismo para que se afronte la violencia y el crimen organizado desde el régimen constitucional ordinario, acarrea el establecimiento de nuevos estándares a la luz del artículo 121.3 de la LOGJCC. Siendo así, a futuro, si se emiten nuevos decretos de declaratoria de estado de excepción bajo la causal de grave conmoción interna para combatir estos problemas estructurales, la Presidencia tendrá la obligación de justificar que ha implementado las medidas disponibles en el régimen ordinario y demostrar que aquellas que no están disponibles y son necesarias, no responden a su inacción o negligencia, sino que se encuentran en proceso "de ejecución", en el marco del mecanismo ordenado por la Corte. Es a partir de ello que deberá justificar que, efectivamente, no existen mecanismos ordinarios para afrontar los hechos constitutivos de la declaratoria y que procede el uso del estado de excepción".

situarse en la verificación sustantiva de los dos parámetros jurisprudenciales antes mencionados.[2]

3. En aplicación del parámetro antes referido, esta Corte debió verificar si, por un lado, el Ejecutivo ha adoptado o encaminado medidas para transitar hacia los causes ordinarios; y, por otro, si estas todavía no están disponibles, que aquello no responda a su inacción o desidia institucional. El estándar fijado por esta Corte no impone una obligación de resultados inmediatos ni determinados, sino de diligencia activa, efectiva y progresiva, dentro del marco del régimen constitucional ordinario.

4. En ese contexto, del examen del Decreto 599 se desprende que el presidente de la República justifica la declaratoria en el incremento de la violencia criminal que ha extendido su injerencia fuera del sistema penitenciario, afectando de forma directa el orden público, la seguridad ciudadana y el funcionamiento de la institucionalidad democrática. En respuesta, el Decreto detalla una serie de medidas que se han implementado en el marco del régimen ordinario, entre las cuales destacan:

a. Las Fuerzas Armadas han ejecutado misiones de vigilancia y control en espacios terrestres, acuáticos, aéreos y cibernéticos;[3] han desplegado operaciones de inteligencia y contrainteligencia, y han ejercido funciones de protección a autoridades. Estas actuaciones se enmarcan en el Plan de Defensa Externa y el Plan de Ámbito Interno. Sin embargo, se reconoce que han resultado insuficientes frente a la capacidad operativa y de financiamiento de la violencia criminal.[4]

b. El Ministerio del Interior y la Policía Nacional han desarrollado planes operativos, coordinaciones interinstitucionales, programas de prevención del delito, combate a la delincuencia organizada y articulaciones territoriales, así como cooperación internacional y programas de capacitación para fortalecer la seguridad pública.[5]

---

[2] CCE, auto de aclaración 1-25-EE/25, 27 de marzo de 2025, párr. 32; auto de verificación 1-25-EE/25, 08 de mayo de 2025, párr. 1.

[3] Decreto 599 "Por ello, las medidas constitucionales ordinarias adoptadas por el Gobierno Nacional. en el ámbito de seguridad, como el despliegue de las Fuerzas Armadas; y, en el ámbito social, no abastecen".

[4] Decreto 599 "Que en el informe No. CCFFAA-J-3-PM-2025-075-INF del Comando Conjunto dc las Fuerzas Armadas se detalla las medidas adoptadas por las Fuerzas Armadas en sus competencias ordinarias, entre las que constan las misiones y tareas contempladas en el Plan de Defensa Externa y en el Plan de Ámbito Interno, que son: "1. Defensa Externa (...) a. Vigilancia y reconocimiento terrestre. protección de las ZSF terrestre (...) b. Control y vigilancia de espacios acuáticos (...) c. Control y vigilancia del espacio aéreo (...) d. Control y vigilancia del ciberespacio (...) e. Operaciones de Inteligencia y contrainteligencia (...) 2. Ámbito Interno a. Competencia legal de Fuerzas Armadas (...) b. Apoyo a otras entidades del Estado (sin estado de excepción) (...) c. Protección de alias autoridades nacionales, visitantes internacionales y en apoyo a la Casa Militar Palacio de Gobierno (C.M.P.G) (...)".

[5] Decreto 599 "Que en el mismo sentido, el Ministerio del Interior en su Informe técnico No. MDI-SSP-DSP2025-0061-IT - "INFORME "JUSTIFICACIONPARA LA IMPLEMENTACION DE UNNUEVO ESTADO DE EXCEPCION" elaborado por la Subsecretaria de Seguridad Publica detalla las acciones desplegadas en cada una de las provincias como coordinaciones para desarrollo de planes operativos

c. El ECU 911 reporta, para marzo de 2025, la coordinación de más de 169 mil emergencias a nivel nacional y una reducción del 11% en emergencias relacionadas con seguridad ciudadana respecto al mismo período del año anterior.[6]

d. El CIES mantiene actualizada la categorización y parametrización de los grupos criminales, así como el monitoreo constante de su dinámica, expansión territorial y sectores de mayor incidencia, aportando insumos estratégicos para la toma de decisiones estatales.[7]

5. A la luz de estos elementos, y conforme al segundo componente del parámetro jurisprudencial fijado en el Dictamen 1-25-EE/25, resulta igualmente relevante destacar que el Decreto 599 evidencia que algunas medidas necesarias que aún no están plenamente disponibles —por su naturaleza estructural o complejidad operativa— se encuentran actualmente en ejecución. Tal es el caso de los planes especiales del SNAI, la inteligencia estratégica en desarrollo por parte del CIES, y los

---

policiales; articulación con otras entidades del Estado como Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica o Ministerio de Educación; suscripción de Acuerdos interinstitucionales; implementación de diversos instrumentos para el fortalecimiento de las Direcciones de la Policía Nacional; desarrollo de planes de acción; estrategias orientadas a garantizar la protección de los ciudadanos mediante el fortalecimiento de la seguridad en el territorio nacional, con énfasis en la prevención del delito, la lucha contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes; el combate a la delincuencia organizada transnacional y la seguridad en los centres de privación de libertad; ejercicio Presidencia Pro Tempore del CLASI y CICTE; Plan Operative Anual Binacional (POAB) Ecuador-Colombia y Ecuador-Perú; Acuerdo Ministerial para la Creación del Departamento de Europol; Memorandos de Entendimiento y Cooperation International; Programas de Capacitación Integral Continua (PCIC-2025); Programa Comunidades Educativas Seguras y Protectoras (PCESP); Proyecto Centros Cívicos por la Vida y la Paz; Mesas Interinstitucionales de Seguridad; convenios de cooperación con gobiernos seccionales, entre otros".

[6] Decreto 599: "Que el "INFORME DE ACCIONES EJECUTADAS EN EL MARCO DE LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EXCEPCION RESPECTO AL DECRETO EJECUTIVO NO. 552", remitido por SIS ECU 911, parte de un análisis comparativo de las emergencias que se registraron en el periodo del 01 al 30 de marzo de 2025, en relación con el mismo periodo del año anterior. De lo cual se desprende, de forma general, que en emergencias reportadas existe una disminución en comparación con el año 2024, al indicar: '(...) Desde el 01 al 30 de marzo 2025 se han coordinado 169.291 emergencias a nivel nacional, al comparar con el año 2024, se evidencia una reducción del 7,5%. Los servicios de emergencia que presentan incremento son: Tránsito y Movilidad con el 10,5%, Gestión Sanitaria con el 3,7%, Gestión de Siniestros con el 23,9%, Servicio Militar con el 10,6%, Gestión de Riesgos con el 77,4%. Al comparar el total de emergencias de Seguridad Ciudadana 2025 frente al 2024 se evidencia una reducción del 11%, es decir, se han coordinado 14.343 emergencias de Seguridad Ciudadana menos en comparación al año anterior".

[7] Decreto 599: "Que mediante oficio No. CIES-SUG-S-2025-0084-OF de 31 de marzo de 2025, el Centro de Inteligencia Estratégica (en adelante CIES) remitió a la Presidencia de la Republica el informe denominado "Informe de Inteligencia — 31 marzo de 2025 No. STIE-DOA1E-SDIE-25-006 ", calificado como secreto, que de manera general, sin que a través del presente considerando se revele información detallada, contiene la actualización de la categorización y parametrización de los grupos criminales ecuatorianos, su dinámica, evolución, injerencia geográfica, y situación actual por provincia y sectores de mayor incidencia de violencia, con base en dates levantados en el sistema de inteligencia, así como, el enfoque de la situación del sistema carcelario; y, además se adjunta el "INFORME Nro. CIES-CGJ-S-003-2025 " de 31 de marzo de 2025, que tiene por asunto "Informe jurídico", calificado como secreto".

programas interinstitucionales liderados por el Ministerio del Interior. Estos esfuerzos no reflejan inacción o negligencia, sino la existencia de limitaciones estructurales que el régimen ordinario está intentando superar mediante acciones progresivas.

6. En esta línea, consideramos que las medidas detalladas *ut supra* debieron ser consideradas como el elemento a valorar para establecer el cumplimiento del requisito constitucional. La omisión de este análisis y la inobservancia del parámetro establecido en el dictamen 1-25-EE/25 constituye un retroceso respecto de nuestros propios precedentes y debilita el control material de constitucionalidad que esta Corte debe ejercer con especial escrutinio en contextos de reiteración de estados de excepción.

7. Como ya lo sostuvo esta Corte en el Dictamen 1-25-EE/25, el hecho de que las vías ordinarias estén superadas no exime al Ejecutivo de su obligación permanente de adoptar y sostener todas las acciones disponibles dentro del marco constitucional ordinario y crear e implementar aquellas que no existan y sean necesarias. Por ello, a través de la implementación de la Comisión Interinstitucional fijada en el mencionado dictamen, la Corte buscó generar ese espacio donde el Estado –en su conjunto- discuta y encuentre herramientas jurídicas para dejar de recurrir al estado de excepción y cumplir con su obligación constitucional de transitar de vuelta a los cauces ordinarios, pues a estas alturas esta figura ya dejó de ser excepcional y se está desnaturalizando.

8. En este punto, estimamos apropiado, además, aprovechar este voto para ratificar, una vez más, que dicha Comisión no reemplaza ni duplica las competencias del COSEPE, tampoco pretende delimitar, influir o interferir en la política pública de seguridad, menos aún suplanta las competencias exclusivas del Ejecutivo o alguna otra función u organismo del Estado. Esta Corte, entendiendo la gravedad de la situación que atraviesa el país, durante más de un año y de modo reiterado, ha exhortado y solicitado a las distintas funciones del Estado para que creen herramientas jurídicas en el régimen ordinario que eviten el uso excesivo del estado de excepción. Ante su inobservancia e inacción, optó por implementar un mecanismo operativo para provocar que se creen, exclusivamente, estas herramientas jurídicas para transitar hacia el régimen ordinario.

9. El estado de excepción tiene unos requisitos claros y taxativos que si no se cumplen conllevan su inconstitucionalidad, lo cual implica que, ante la falta de herramientas en el régimen ordinario, el Estado quedaría sin mecanismos para afrontar la grave crisis de seguridad y violencia del país. Por lo que, ante un estado de excepción que está siendo desnaturalizado, esta Corte también hace esfuerzos en el marco de sus competencias, para poder cumplir su deber de ejecutar un control constitucional teniendo en cuenta la realidad actual del país.

10. En consecuencia, tal como advertimos ya en nuestro voto concurrente al Dictamen 2-25-EE/25,[8] el control constitucional debe ser riguroso, contextualizado y no meramente formal. Por lo que, si bien compartimos la decisión del dictamen, estimamos indispensable dejar constancia de que, a nuestro juicio, la evaluación del requisito relativo a la imposibilidad de superar los hechos por la vía ordinaria, contenido en la sección 4.3, debió formularse y sustentarse en la verificación de las medidas efectivamente implementadas por el Ejecutivo, conforme al estándar vigente de esta Corte fijado en el párrafo 200 del Dictamen 1-25-EE/25.

KARLA ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO
Firmado digitalmente por KARLA ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO
Fecha: 2025.06.04 14:14:56 -05'00'

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

XIMENA ALEJANDRA CARDENAS REYES
Firmado digitalmente por XIMENA ALEJANDRA CARDENAS REYES
Fecha: 2025.06.04 15:12:24 -05'00'

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en el dictamen de la causa 3-25-EE, fue presentado en Secretaría General el 02 de junio de 2025, mediante correo electrónico a las 16:02; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

[8] El voto concurrente fue formulado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes y el juez constitucional Alí Lozada Prado.

Voto concurrente
Jueza: Claudia Salgado Levy

DICTAMEN 3-25-EE/25

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Claudia Salgado Levy

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 26 de mayo de 2025, emitió el dictamen 3-25-EE/25 en el que resolvió declarar la constitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción dispuesta por el presidente de la República mediante decreto ejecutivo 599 de 12 de abril de 2025 ("**decreto**"), por la causal de grave conmoción interna.

2. Estoy de acuerdo con la decisión adoptada en el dictamen y comparto buena parte del análisis que permitió arribar a tal decisión. No obstante, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (**"LOGJCC"**) y el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de los Procesos de Competencia de la Corte Constitucional ("**Reglamento**"), considero necesario formular a través el presente voto concurrente algunas precisiones respecto de mi enfoque jurídico en torno a dos temas fundamentales: la instauración de una comisión interinstitucional (1) y el rol de la Asamblea Nacional en los estados de excepción (2).

1. Sobre la conformación de una comisión interinstitucional

3. En el Dictamen 1-25-EE/25, la Corte Constitucional dispuso la conformación de una comisión interinstitucional encargada de la coordinación, planificación e implementación de medidas y mecanismos orientados a facilitar la transición hacia el régimen constitucional ordinario. Dicha comisión fue pensada como un espacio de articulación entre las distintas entidades del Estado, a fin de coordinar, planificar, ejecutar y supervisar la adopción de medidas legislativas, de política pública y judicial que permitan enfrentar, en el marco del régimen constitucional ordinario, el problema estructural relacionado con la violencia y la delincuencia organizada.[1]

4. Mediante auto de aclaración, este Organismo precisó que la creación de la comisión interinstitucional no comportaba la creación de un órgano con competencias nuevas ni implica la erogación de fondos para su funcionamiento, sino que se erigía únicamente como un mecanismo de diálogo y coordinación en el marco del artículo 226 de la Constitución, conforme al cual todas las instituciones del Estado tienen el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y para hacer efectivo el goce y

[1] CCE, dictamen 1-25-EE/25, 21 de febrero de 2025, párr. 197.

ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución. Esta coordinación, tal como lo reconoció la Corte, se realiza siempre en el marco de las competencias y atribuciones de cada institución.[2]

5. Más allá de las discusiones jurídicas que puedan suscitarse en torno a la semántica empleada y a la competencia de esta Corte para disponer la creación formal de una "comisión interinstitucional" —o, en su defecto, para promover el diálogo y la cooperación entre instituciones públicas mediante dicha figura—, mi preocupación se centra en la idoneidad, pertinencia y eficacia de dicha herramienta para afrontar el problema estructural de la violencia y crimen organizado desde el régimen constitucional ordinario y no a través de estados de excepción sucesivos.

6. En este sentido, conviene recordar que existe ya una entidad encargada de la coordinación de la seguridad pública y del Estado, responsable de la formulación de políticas públicas integrales y para la coordinación entre los órganos que conforman el Sistema de Seguridad Pública y del Estado, así como también del seguimiento y evaluación de las acciones aprobadas en materia de seguridad.

7. En consecuencia, la formulación y elaboración de propuestas de políticas integrales de seguridad pública, así como la coordinación de acciones con los órganos encargados de su ejecución, para enfrentar el problema estructural de la violencia y la delincuencia organizada, dentro del régimen constitucional ordinario, constituye una función que, conforme al marco normativo vigente, corresponde de forma principal a los órganos establecidos en la Ley de Seguridad Pública y del Estado.[3] Cualquier iniciativa que pretenda intervenir en estas materias debe articularse con los órganos competentes, respetando el diseño institucional previsto por la Constitución y la ley.

8. Por esta razón, considero necesario expresar mi preocupación respecto a que los dictámenes emitidos por esta Corte durante el año 2025 –1-25-EE/25, 2-25-EE/25 y 3-25-EE/25– no contienen un análisis suficiente que descarte la posible duplicación de funciones entre la comisión interinstitucional creada y los órganos competentes previstos en la normativa aplicable ni precisan los mecanismos concretos de coordinación interinstitucional que aseguren el respeto al principio de competencia.

9. En tal virtud, resulta necesario examinar la pertinencia de mantener en funcionamiento la comisión interinstitucional dispuesta por este Organismo, a la luz de los principios de competencia y de articulación institucional previstos en el ordenamiento jurídico.

[2] CCE, auto de aclaración 1-25-EE/25, 27 de marzo de 2025, párrs. 32 a 38.
[3] Ley de Seguridad Pública y del Estado, Registro Oficial 35, suplemento, 28 de septiembre de 2009.

Desde mi perspectiva, la continuidad de la comisión no resulta jurídicamente aconsejable por tres razones fundamentales que expongo a continuación:

10. *Primero*, esta Corte ha sostenido que la comisión interinstitucional es un mecanismo técnico orientado a la formulación e implementación de acciones legislativas, de política pública y de gestión judicial, con miras a una transición progresiva y verificable hacia el régimen jurídico ordinario. Asimismo, ha manifestado que "[…] su rol solo puede ser de articulador y catalizador, no puede participar en la toma de decisiones ni avalar las resoluciones que se adopten o las herramientas que se creen a partir de la implementación de este mecanismo".[4] Sin embargo, persiste la ausencia de una definición clara acerca de la naturaleza, estructura, atribuciones, mecanismos concretos de articulación institucional y demás aspectos vinculados al funcionamiento de esta comisión interinstitucional. Esto genera, a su vez, incertidumbre respecto de su alcance, productos (¿normativos o administrativos?) y efectos. Esta falta de lineamientos básicos que permitan entender su funcionamiento e implementación compromete su operatividad y deja abiertos márgenes de ambigüedad respecto del objetivo específico que dicha comisión debería alcanzar en el marco de una transición de los estados de excepción a un régimen ordinario.

11. *Segundo***,** la falta de precisión sobre aspectos esenciales relacionados con la temporalidad, los objetivos concretos y los resultados esperados de la comisión interinstitucional pone en entredicho su funcionalidad práctica. En ninguno de los dictámenes emitidos por esta Corte se ha definido con claridad el plazo de duración de dicha comisión ni se ha establecido si su naturaleza es excepcional y transitoria, o si, por el contrario, se proyecta como un mecanismo de carácter permanente. Tampoco se han especificado los productos institucionales esperados ni los criterios de evaluación de su desempeño. No se ha precisado cuál debe ser la actuación concreta de este Organismo una vez que reciba la información de las entidades involucradas o qué productos o decisiones deberían derivarse de las reuniones de la comisión ni si dichas decisiones tendrían algún grado de vinculatoriedad para las instituciones participantes. Tampoco se ha definido un mecanismo de control frente a la falta de resultados o ante la producción de resultados que no respondan al objetivo constitucional planteado. En este contexto, cabe preguntarse si, ante la ausencia de resultados concretos o frente a la generación de efectos indeseados, la responsabilidad podría recaer, al menos parcialmente, sobre esta Corte por haber dispuesto la creación de este mecanismo.

12. A diferencia de la comisión interinstitucional, cuya estructura y funcionamiento carecen de la claridad requerida, este Organismo cuenta ya con un mecanismo institucional previsto expresamente en el ordenamiento jurídico: la fase de

[4] CCE, dictamen 1-25-EE/25, 21 de febrero de 2025, párr. 194.

seguimiento de los dictámenes y sentencias de la Corte Constitucional. Dicha fase constituye una herramienta jurídicamente delimitada para verificar el cumplimiento de sus decisiones, conforme a lo dispuesto en los artículos 436, numeral 9, y 86, numeral 4, de la Constitución; el artículo 163 de la LOGJCC; y los artículos 100 a 103 del Reglamento.

13. Este Organismo ha optado —conforme consta en el punto 9 del resolutivo del dictamen 3-25-EE/25— por delegar, en determinadas ocasiones, a la Defensoría del Pueblo la verificación del desarrollo del régimen de excepción, en los siguientes términos: "[...] realice el seguimiento de las actuaciones realizadas en relación con la declaratoria de estado de excepción e informe al respecto a la Corte Constitucional una vez que este finalice [...]".[5] No obstante, conforme al artículo 21 de la LOGJCC, dicha delegación no excluye la posibilidad de este Organismo de actuar de acuerdo con sus competencias.

14. *Tercero*, en el dictamen 3-25-EE/25, este Organismo ha reiterado la necesidad de hacer frente a la grave crisis de violencia que atraviesa el país, no solo a través de medidas excepcionales, sino a través de medidas del régimen ordinario que permitan combatir las causas estructurales del crimen organizado y fortalecer las instituciones democráticas. Asimismo, la Corte ha indicado que, para la fundamentación de la declaratoria de un estado de excepción, es imperativo que se haga una diferenciación entre el fenómeno de la delincuencia común y las situaciones extraordinarias que podrían potencialmente alterar el orden público. Precisamente, la implementación de medidas extraordinarias podría verse justificada en "el desbordamiento delictivo, la intensidad de la violencia y el rápido crecimiento de los índices de criminalidad [que] generan un impacto sustancial en la estabilidad institucional y en el ejercicio de derechos fundamentales".

15. En este contexto, marcado por una situación estructural de violencia y criminalidad organizada que ha derivado en desplazamientos forzados, muertes violentas, afectaciones sistemáticas a derechos fundamentales y graves amenazas a la institucionalidad democrática, resulta jurídicamente cuestionable asumir que una comisión interinstitucional —cuya naturaleza jurídica es ambigua y cuyas competencias no han sido claramente delimitadas— pueda cumplir de manera efectiva el cometido de articular una respuesta estatal integral desde el régimen constitucional ordinario. En otras palabras, frente a un escenario de emergencia estructural que demanda respuestas coordinadas por parte de los órganos competentes, eficaces y legalmente sustentadas, confiar en una instancia informal y jurídicamente indefinida como la comisión interinstitucional resulta ineficaz.

[5] CCE, dictamen 3-25-EE/25, 26 de mayo de 2025, punto resolutivo 6.

2. Sobre el rol de la Asamblea Nacional

16. Este Organismo, conforme consta en el punto 6 del resolutivo del dictamen 3-25-EE/25, recordó a la Asamblea Nacional que "[…] es competente para revisar y revocar la declaratoria de estado de excepción". Por esta razón, he considerado fundamental referirme a la diferenciación entre el tipo de control que debe realizar la Corte Constitucional en relación con el control correspondiente a la Asamblea Nacional, en el marco de estados de excepción, en concordancia con los artículos 119 y 125 de la LOGJCC y 166 de la Constitución.

17. Por un lado, la Corte, dentro del marco de sus competencias, debe proceder con un examen formal y material del decreto y las medidas dictadas en para determinar que este no contravenga la Constitución ni los tratados internacionales en materia de derechos fundamentales. Conforme prescribe el artículo 119 de la LOGJCC, el control constitucional: "[…] tiene por objeto garantizar el disfrute pleno de los derechos constitucionales y salvaguardar el principio de separación y equilibrio de los poderes públicos […]". Esta facultad de la Corte se enmarca en el control abstracto de constitucionalidad conforme lo establece el artículo 75 numeral 3 literal c de la LOGJCC.

18. Por otra parte, la Asamblea Nacional, en ejercicio de sus competencias constitucionales, está facultada para evaluar el estado de excepción y ejercer control político sobre el régimen de excepcionalidad, en caso de considerarlo pertinente. Esta atribución se enmarca en el principio de pesos y contrapesos entre funciones del Estado, propio de un Estado constitucional de derechos y justicia, y responde a la función de fiscalización inherente al poder legislativo. Dicho control no se limita a criterios estrictamente jurídicos, sino que abarca consideraciones de orden técnico y político, tales como la oportunidad, la conveniencia, la eficacia de las medidas adoptadas. Así lo prevén los artículos 120, numeral 9, y 166 de la Constitución de la República, así como los artículos 46, 74 y siguientes de la Ley Orgánica de la Función Legislativa ("LOFL") y su reglamento. Estas disposiciones establecen los mecanismos de fiscalización mediante los cuales la Asamblea Nacional puede ejercer de manera efectiva su facultad de control político sobre los estados de excepción y sus efectos.

19. El seguimiento que puede realizar la Asamblea de los estados de excepción y la posibilidad de que esta pueda adoptar directamente las medidas legislativas que considere necesarias, dentro de su ámbito constitucional y legal de competencias, para transitar de un estado de excepción al régimen ordinario, reafirma que no resulta indispensable la creación de una comisión interinstitucional u otro mecanismo externo de coordinación.

3. Conclusión

20. En definitiva, conforme al marco jurídico vigente y a la jurisprudencia constitucional, corresponde al Presidente de la República adoptar y ejecutar todas las medidas que estén a su alcance para responder al problema estructural de la violencia y crimen organizado a través del régimen constitucional ordinario y evitar así la prolongación innecesaria de un régimen de excepción. La coordinación interinstitucional constituye un elemento clave para alcanzar este objetivo, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 226 de la Constitución de la República. No obstante, cualquier mecanismo adicional de coordinación que se establezca debe respetar estrictamente el ámbito competencial que la Constitución asigna a cada función del Estado, sin afectar el principio de separación de funciones ni alterar el diseño institucional previsto por el ordenamiento jurídico. Así, el rol que podría desempeñar en el futuro la denominada "comisión interinstitucional", creada por este Organismo en el contexto del control abstracto de constitucionalidad del estado de excepción, aún resulta incierto, por lo que esto debió ser abordado en el dictamen 3-25-EE/25 o en dictámenes anteriores. Así, dejo sentado mi criterio jurídico, con el mayor respeto por las posiciones distintas adoptadas por las demás juezas y jueces constitucionales, cuyas interpretaciones, en el marco del legítimo debate jurisdiccional, estimo igualmente valiosas y respetables.

Firmado electrónicamente por:
CLAUDIA HELENA SALGADO LEVY
Validar únicamente con FirmaEC

Claudia Salgado Levy
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy, anunciado en el dictamen de la causa 3-25-EE, fue presentado en Secretaría General el 03 de junio de 2025, mediante correo electrónico a las 15:40; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Jueza: Teresa Nuques Martínez

DICTAMEN 3-25-EE/25

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Teresa Nuques Martínez

1. Antecedentes

1. El 12 de abril de 2025, el presidente de la República declaró estado de excepción, mediante decreto ejecutivo 599 ("**decreto ejecutivo**"), invocando la causal de grave conmoción interna, en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro, Sucumbíos, el Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha, el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia del Azuay y los centros de privación de libertad ("**CPL**") que comprenden el Sistema Nacional de Rehabilitación Social.

2. Mediante dictamen 3-25-EE/25 de 26 de mayo de 2025, la Corte Constitucional a través de voto de mayoría, resolvió en lo principal, declarar la constitucionalidad del estado de excepción en el ámbito territorial definido por el Ejecutivo salvo el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia del Azuay y los CPL que integran el Sistema Nacional de Rehabilitación Social. Asimismo, declaró la constitucionalidad de tres medidas extraordinarias dispuestas (*ver* párrafo 3.2) y la inconstitucionalidad de **i)** inspecciones y requisas en el marco de la suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio, **ii)** la suspensión del derecho a la libertad de reunión; y, **iii)** la movilización e intervención de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

2. Conformidad con la declaratoria de constitucionalidad del estado de excepción dispuesto por grave conmoción interna

3. En el presente voto, quien suscribe está de acuerdo con la decisión de dictaminar la constitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción por la causal de grave conmoción interna, manifestada por el presidente de la República, con 60 días de duración y en el ámbito territorial delimitado por la decisión de mayoría.

4. Es decir, la suscrita no encuentra disidencias respecto de:

4.1. Dictaminar la constitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción por la causal de grave conmoción interna en el siguiente ámbito territorial: las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro, Sucumbíos; y el Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha.

4.2. Declarar la constitucionalidad de las siguientes medidas extraordinarias: **i)** la suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio, en la arista de realización de allanamientos; **ii)** la suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia; y, **iii)** la suspensión del derecho a la libertad de tránsito.

3. Motivos de disidencia con relación al dictamen de mayoría

5. Sin perjuicio de lo expresado *ut supra*, el presente voto versará sobre las disidencias con relación al análisis material de determinadas medidas extraordinarias dispuestas por el Ejecutivo.

Sobre el control material de las medidas extraordinarias

6. Con relación al control material de las medidas dispuestas en el decreto ejecutivo, se hará hincapié en dos aspectos fundamentales. *Primero*, se insistirá en la necesidad de analizar la armonía de la jurisprudencia constitucional con relación al control de las medidas extraordinarias dispuestas a través de una declaratoria de estado de excepción. *Segundo*, se abordará cuestiones particulares sobre la medida extraordinaria de movilización e intervención de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, específicamente en la arista del "empleo" de la fuerza pública.

7. ***Primero.*** De conformidad con el decreto ejecutivo, las medidas dispuestas por el Ejecutivo fueron:

i) Suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio.
ii) Suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia.
iii) Suspensión del derecho a la libertad de reunión.
iv) Movilización e intervención de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.
v) Suspensión del derecho a la libertad de tránsito.

8. Conforme al decisorio tercero de la decisión de mayoría, la medida excepcional relativa a la suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio es constitucional exclusivamente respecto de la posibilidad de realizar allanamientos; *ergo* se declaró la inconstitucionalidad de la posibilidad de realizar inspecciones y requisas. Asimismo, de acuerdo con el decisorio cuarto, las medidas relativas a la suspensión del derecho a la libertad de reunión y la movilización e intervención de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional fueron declaradas como inconstitucionales por considerar que "[…] no son estrictamente necesarias para superar los hechos invocados y en virtud de que ya existen medidas previstas en el régimen ordinario […]" (decisorio 4).

9. Respecto de estos decisorios, el presente voto ratifica la postura expuesta en el voto

salvado al dictamen 11-24-EE/24, y en consecuencia disiente por cuanto declarar la inconstitucionalidad de estas medidas no es consecuente con pronunciamientos previos de esta Corte. Lo dicho en tanto que durante el año 2024 el Ejecutivo, en múltiples ocasiones, declaró estado de excepción con similares e idénticas medidas extraordinarias que recibieron control favorable de constitucionalidad. Así:

9.1. Mediante decreto ejecutivo 110, objeto del dictamen 1-24-EE/24, el Ejecutivo dispuso, entre otras medidas: la suspensión del derecho a la inviolabilidad del domicilio, la suspensión del derecho a la libertad de reunión y la movilización e intervención de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas.

9.2. En el decreto ejecutivo 193, objeto del dictamen 2-24-EE/24, se dispuso la renovación del estado de excepción declarado con decreto 110, sin modificar algún aspecto de las medidas extraordinarias.

9.3. Con decreto ejecutivo 318, objeto del dictamen 7-24-EE/24, se dispuso también la suspensión del derecho a la inviolabilidad del domicilio, la suspensión del derecho a la libertad de reunión y la movilización e intervención de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

9.4. A través de decreto ejecutivo 377, objeto del dictamen 9-24-EE/24, se dispuso la renovación del estado de excepción declarado con decreto 318, señalando que las medidas excepcionales en análisis, se "ejecuten con las precisiones y limitaciones realizadas" por este Organismo. Dentro de estas medidas se encontraban la suspensión del derecho a la inviolabilidad del domicilio, la suspensión del derecho a la libertad de reunión y la movilización e intervención de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

10. De lo dicho, es de notar que el presidente de la República durante los estados de excepción referidos dispuso la aplicación de medidas extraordinarias muy similares a las contenidas en el decreto materia del presente caso. Frente a esas medidas esta Magistratura vino desarrollando un control de constitucionalidad favorable, detallando parámetros para garantizar el cumplimiento adecuado de las mismas. Así:

10.1. El dictamen 1-24-EE/24 declaró la constitucionalidad de las medidas adoptadas en el estado de excepción relativas a: **i)** la movilización e intervención de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas; **ii)** la suspensión del derecho a la libertad de reunión; y, **iii)** la suspensión a la inviolabilidad de domicilio.

10.2. Similar criterio sostuvo el dictamen 2-24-EE/24 donde se dictaminó la constitucionalidad de las mismas medidas.

10.3. En el dictamen 7-24-EE/24 esta Corte declaró la constitucionalidad de medidas como: la suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio desarrollando parámetros a observarse (párrafos 133.1 – 133.5); la suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia; y, la movilización e intervención de la fuerza pública.

10.4. Finalmente, con dictamen 9-24-EE/24, se declaró la constitucionalidad de las medidas adoptadas en la renovación del estado de excepción, "en los términos en que han sido ordenadas por el presidente de la República y con las puntualizaciones realizadas en este dictamen y en los dictámenes 7-24-EE/24 y 8-24-EE/24."

11. Siendo así, tal como se ha sostenido en ocasiones anteriores,[1] para quien suscribe es necesario tomar en consideración que esta Corte ejerció un control favorable de constitucionalidad de las mismas medidas extraordinarias adoptadas por el Ejecutivo durante al menos cuatro dictámenes, y sin embargo la decisión de mayoría en el presente caso realizó un control de constitucionalidad diferente, siguiendo el razonamiento contenido en el dictamen 11-24-EE/24.

12. Por lo tanto, el presente voto disiente específicamente con el hecho de que este Organismo haya realizado un control de constitucionalidad diferente, bajo la idea de "un análisis riguroso", respecto de medidas extraordinarias similares. Es bajo la idea de este razonamiento —iniciado con el dictamen 11-24-EE/24— que la decisión de mayoría determinó que:

12.1. La medida extraordinaria de suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio en las aristas de inspecciones y requisas resulta inconstitucional por cuanto se pueden realizar en uso de facultades ordinarias; es decir sin necesidad de haberse declarado estado de excepción. De hecho, a criterio de la mayoría:

> […] las facultades conferidas a las fuerzas de seguridad en el régimen ordinario —incluyendo la posibilidad de realizar inspecciones sin orden judicial bajo causales específicas— son suficientes para los fines previstos […] (párrafo 102).
> Dado que esta facultad se ejerce dentro del régimen ordinario, no es necesario recurrir a una declaratoria de estado de excepción para proceder de esta manera (párrafo 104).

12.2. La medida extraordinaria de suspensión del derecho a la libertad de reunión resulta inconstitucional ya que "[i]mpedir y desarticular reuniones en espacios

[1] *Ver,* voto salvado de la juez constitucional Teresa Nuques Martínez, al dictamen 11-24-EE/24 de 14 de noviembre de 2024.

públicos en esas circunstancias específicas no solo es una facultad sino también una obligación de la Policía Nacional en el régimen ordinario." (párrafo 127).

12.3. La medida extraordinaria de movilización e intervención de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional es inconstitucional en razón de que "[…] la intervención de la [fuerza pública] para combatir la delincuencia organizada no requiere de un estado de excepción y puede realizarse en el marco del régimen ordinario.

13. En definitiva, el presente voto disiente en la medida en que el análisis referido *ut supra* no es consecuente con la jurisprudencia constitucional. Es de llamar la atención que solo a partir del dictamen 11-24-EE/24 esta Corte insista en un "análisis de las medidas extraordinarias […] especialmente reforzado", o como en el presente caso en un "análisis riguroso", y que concluya que determinadas medidas extraordinarias previstas por la CRE para el régimen de estado de excepción se puedan realizar bajo medidas ordinarias.

14. ***Segundo.*** De acuerdo con el dictamen de mayoría, a la luz de los artículos 158 y 163 de la CRE la Policía Nacional **i)** tiene la obligación de brindar "la protección interna y el mantenimiento del orden público" y **ii)** debe "atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional". En similar sentido, la decisión de mayoría sostiene que el empleo de las Fuerzas Armadas para combatir la delincuencia organizada "[…] es posible, dentro del régimen ordinario, si se sigue el procedimiento previsto en el artículo 158 de la Constitución". A partir de estas referencias, la decisión de mayoría concluye que el Ejecutivo puede recurrir, en un estado de excepción, al empleo de la fuerza pública "para fines distintos de aquellos que ya están previstos en la Constitución como competencias de estas instituciones en el régimen ordinario". (párrafo 138).

15. Es respecto de este razonamiento que quien suscribe expresa su disentimiento. Lo dicho por cuanto, con independencia de que la Policía Nacional tenga como facultad ordinaria la protección interna y el mantenimiento del orden público o que las Fuerzas Armadas puedan apoyar a la Policía Nacional en caso de delitos, entre otros, de terrorismo y delincuencia organizada, bajo un régimen de estado de excepción el artículo 165 de la CRE prevé expresamente como una medida extraordinaria la de "Disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional".

16. Es decir, aun cuando estas facultades son posibles bajo el régimen ordinario, no es menos cierto que su empleo es considerado como una medida extraordinaria cuando se declara un estado de excepción. En ese sentido, para quien suscribe, no resulta adecuado que esta Magistratura determine la inconstitucionalidad de medidas previstas

expresamente por la norma constitucional sobre la base de que las mismas son facultades connaturales a determinadas instituciones.

4. El rol de la Asamblea Nacional en el contexto de estados de excepción

17. Finalmente, el presente voto considera adecuado recordar un rol específico de la Asamblea Nacional en el contexto de una declaratoria de estado de excepción.

18. Así, y tomando en cuenta que un régimen de estado de excepción constituye un mecanismo extraordinario, para quien suscribe la Asamblea Nacional, como representante de la función legislativa en el Estado ecuatoriano, también está llamada a ejercer un rol activo y preponderante en la solución de problemáticas sociales estructurales como la delincuencia y la seguridad. Específicamente, conviene recordar que, en el marco de un estado de excepción, el artículo 166 de la CRE prevé expresamente la facultad de la Asamblea Nacional de "Si las circunstancias lo justifican, […] revocar el decreto [de estado de excepción] en cualquier tiempo, sin perjuicio del pronunciamiento que sobre su constitucionalidad pueda realizar la Corte Constitucional."

19. Por las razones expuestas, se consigna el presente voto salvado al dictamen 3-25-EE/25, sin antes advertir que los disensos presentados no implican, en caso alguno, justificación válida para que el Estado ecuatoriano no actúe en un irrestricto apego a la normativa nacional e internacional.

HILDA TERESA NUQUES MARTINEZ
Firmado digitalmente por HILDA TERESA NUQUES MARTINEZ
Fecha: 2025.06.04 17:08:48 -05'00'

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en el dictamen de la causa 3-25-EE, fue presentado en Secretaría General el 02 de junio de 2025, mediante correo electrónico a las 10:11; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

325EE-7ec97

Caso Nro. 3-25-EE

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen, los votos concurrentes y el voto salvado que antecede fue suscrito el día miércoles cuatro de junio de dos mil veinticinco, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Dictamen 1-25-TI/25
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 08 de mayo de 2025

CASO 1-25-TI

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

DICTAMEN 1-25-TI/25

Sobre la necesidad de aprobación legislativa del Convenio de las Naciones Unidas sobre el Transporte Marítimo de Mercancías de 1978

Resumen: La Corte Constitucional analiza la necesidad de aprobación legislativa del "Convenio de las Naciones Unidas sobre el Transporte Marítimo de Mercancías de 1978", solicitada por la presidencia de la República. La Corte concluye que este instrumento internacional no requiere aprobación por parte de la Asamblea Nacional, pues no se inscribe en los supuestos contemplados en el artículo 419 de la Constitución.

1. Antecedentes procesales

1. En marzo de 1978,[1] se celebró la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Transporte Marítimo de Mercancías en Hamburgo, Alemania. En esta conferencia diplomática la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional ("**CNUDMI**") presentó a las delegaciones de los Estados participantes[2] el proyecto de "Convenio sobre el Transporte Marítimo de Mercancías".

2. El 31 de marzo de 1978 el Convenio de las Naciones Unidas sobre el Transporte Marítimo de Mercancías de 1978 ("**Convenio de Hamburgo**") fue adoptado.[3] En la misma fecha, el Estado ecuatoriano firmó este tratado[4] y expresó su intención preliminar de obligarse por este instrumento.

[1] La conferencia diplomática tuvo lugar entre el 6 y 31 de marzo de 1978.
[2] De la información remitida por la Presidencia de la República del Ecuador, el "[…] entonces director de la Marina Mercante y del Litoral, investido de Plenos Poderes conferidos por el Consejo Supremo de Gobierno de la República del Ecuador […]" representó al Estado ecuatoriano en esta conferencia diplomática.
[3] El convenio entró en vigor el 1 de noviembre de 1992 tras alcanzar el número mínimo de ratificaciones (20 Estados).
[4] CNUDMI, "Estado de ratificación del Convenio de Hamburgo", disponible en: https://uncitral.un.org/es/texts/transportgoods/conventions/hamburg_rules/status

3. El 8 de enero de 2025, el presidente de la República del Ecuador ("**presidente de la República**"), Daniel Noboa Azín, remitió a esta Corte Constitucional una copia certificada del Convenio de Hamburgo y solicitó a la Corte Constitucional resolver si requiere de aprobación legislativa.[5]

4. El 8 de enero de 2025, el sorteo para la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento el 29 de abril de 2025.

2. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para realizar control previo de constitucionalidad y dictaminar si el Convenio requiere aprobación legislativa, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 419 y 438, numeral 1 de la Constitución de la República ("**CRE**"); 107, numeral 1 y 109 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**").

3. Síntesis del Convenio de Hamburgo

6. El Convenio de Hamburgo está compuesto por un preámbulo, siete partes y 34 artículos. Además, está acompañado de una nota explicativa de la secretaría de la CNUDMI que se refiere a la importancia de mantener legislación uniforme, proporciona una descripción general del tratado, sus principales características y el régimen jurídico vigente a la fecha de su adopción.

7. El preámbulo establece que el objetivo principal de este tratado es la implementación de normas internacionales unificadas para la regulación del transporte marítimo de mercancías.

8. La parte I, artículos 1 al 3, contiene las disposiciones generales del Convenio de Hamburgo y establece las definiciones y los principios fundamentales para su interpretación:

8.1. El artículo 1 contiene las siguientes definiciones: "porteador", "porteador efectivo", "cargador", "consignatario", "mercancías", "contrato de transporte marítimo", "conocimiento de embarque", y "por escrito".

[5] CCE, causa 1-25-TI, oficio T.439-SGJ-25-0011 de fecha 8 de enero de 2025, suscrito por el presidente de la República.

8.2. El artículo 2 determina el ámbito de aplicación del Convenio de Hamburgo y precisa los tipos de contrato de transporte marítimo que son regulados por este instrumento. Además, excluye de su aplicación a los contratos de fletamento.

8.3. El artículo 3 establece que la interpretación de este tratado debe estar guiada por su carácter internacional y promoverá la uniformidad normativa.

9. La parte II del Convenio de Hamburgo, artículos 4 a 11, establece el régimen de responsabilidad del porteador:

9.1. El artículo 4 determina que la responsabilidad del porteador inicia desde que recibe las mercancías en el puerto de carga hasta que las entrega al consignatario en el puerto de descarga. Esta responsabilidad incluye su custodia durante el transporte y en los puertos y se extiende a los empleados o agentes del porteador y consignatario.

9.2. El artículo 5 prescribe la responsabilidad del porteador por la pérdida, daño o retraso de las mercancías, salvo que demuestre haber tomado todas las medidas razonables para evitarlo. Sin embargo, excluye su responsabilidad respecto de riesgos inherentes al transporte de animales vivos o por medidas de salvamento de vidas humanas o de mercancías en el mar.

9.3. El artículo 6 prevé supuestos de limitación de responsabilidad del porteador por pérdida, daño o retraso de mercancías, con un máximo de 835 unidades de cuenta por bulto o 2,5 unidades por kilogramo. Por otro lado, en el evento de retrasos en la entrega, limita la responsabilidad a 2,5 veces el volumen del flete.

9.4. El artículo 7 se refiere a reclamaciones extracontractuales. Determina que las exoneraciones y límites de responsabilidad del Convenio de Hamburgo se aplican a todas las acciones contra el porteador, incluyendo asuntos extracontractuales, y también a sus empleados o agentes si actúan en el ejercicio de sus funciones.

9.5. El artículo 8 aborda la pérdida del derecho del porteador a acogerse a la limitación de responsabilidad, prevista en el artículo 6 del Convenio de Hamburgo, cuando el porteador, sus agentes o empleados causaron la pérdida, daño o retraso en la entrega de mercancías **i)** intencionadamente; o, **ii)** de manera temeraria.

9.6. El artículo 9 regula el transporte de mercancías sobre cubierta y limita esta modalidad de transporte a supuestos en los que: **i)** exista un acuerdo entre el porteador y el cargador; **ii)** existe una exigencia legal para tal efecto; o, **iii)** se trate de una práctica comercial habitual. Además, determina la responsabilidad del porteador por el transporte de mercancías sobre cubierta por fuera de estos supuestos.

9.7. El artículo 10 delimita la responsabilidad del porteador y del porteador efectivo, y establece que el régimen de responsabilidad previsto para el porteador es aplicable al porteador efectivo.

9.8. El artículo 11 regula el transporte directo y establece que el porteador no será responsable de la pérdida, daño o retraso en una parte del transporte realizada por un porteador efectivo. Prevé como excepción los casos en los que no se pueda demandar al porteador efectivo, quien será responsable por los daños acaecidos durante el tiempo en que las mercancías estaban bajo su custodia.

10. La parte III del Convenio de Hamburgo, artículos 12 y 13, contiene el régimen de responsabilidad del cargador:

10.1. El artículo 12 establece, como regla general, que el cargador no será responsable de la pérdida o daño sufrido por el porteador o el buque, salvo en los casos en los que medie culpa o negligencia del cargador, sus empleados o agentes.

10.2. El artículo 13 contiene disposiciones especiales para el transporte de mercancías peligrosas.

11. La parte IV del Convenio de Hamburgo, artículos 14 a 18, regula los documentos necesarios para el transporte de mercancías:

11.1. El artículo 14 establece que, si el cargador lo solicita, el porteador debe emitir un conocimiento de embarque que debe ser firmado por una persona autorizada.

11.2. El artículo 15 detalla el contenido del conocimiento de embarque.

11.3. El artículo 16 describe las reservas y el efecto probatorio del conocimiento de embarque. Determina que si el porteador, o quien emite el documento en su nombre,

sabe o tiene razones para sospechar que su contenido es inexacto, deberá dejar constancia de ello mediante una reserva en el mismo documento. Caso contrario, se presumirá que las mercancías estaban en buen estado al momento de su recepción. Por tanto, se presumirá que las mercancías fueron recibidas o cargadas conforme a lo descrito, salvo que haya reservas válidas.

11.4. El artículo 17 se refiere a las garantías proporcionadas por el cargador en relación con los datos del conocimiento de embarque, y determina su obligación de indemnizar al porteador por perjuicios derivados de errores en el contenido de ese documento. Además, establece límites al derecho del porteador de ser indemnizado en los casos en los que medie fraude intencional o la omisión de reservas de mala fe.

11.5. El artículo 18 se refiere a la emisión de documentos distintos al conocimiento de embarque como prueba de recepción de mercancías. Señala que, como regla general, estos establecerán la presunción de existencia un contrato de transporte marítimo y de la recepción conforme de las mercancías.

12. La parte V del Convenio de Hamburgo, artículos 19 a 22, establece el régimen de reclamaciones y acciones ante la inobservancia de las obligaciones previstas en este tratado:

12.1. El artículo 19 establece la obligación de dar aviso de pérdida, daño o retraso en la entrega de mercancías. Para tal efecto determina plazos y condiciones para esta notificación, y la presunción de entrega conforme de las mercancías ante la ausencia de aviso. Además, regula la inspección conjunta, la comunicación entre partes y la responsabilidad del porteador y el porteador efectivo.

12.2. El artículo 20 prescribe que las acciones relacionadas con el transporte de mercancías prescribirán en dos años contados desde la fecha de entrega o la fecha en que debieron entregarse. Este plazo puede extenderse por acuerdo escrito entre el reclamante y la persona contra la cual se dirija el requerimiento. Las acciones de repetición tienen un plazo de prescripción mínimo de 90 días tras el pago o emplazamiento.

12.3. El artículo 21 establece reglas para determinar la jurisdicción competente en la adjudicación de controversias relacionadas a los asuntos regulados por este tratado.

Para ello, determina criterios para radicar el foro ante el cual se puede iniciar un proceso judicial para resolver una controversia de derecho privado sobre el transporte marítimo de mercaderías.

12.4. El artículo 22 contiene reglas para el sometimiento de una controversia relativa al transporte marítimo de mercancías a arbitraje. Así, establece condiciones mínimas para regular un arbitraje comercial internacional que surgiere en el contexto de la ejecución de aquel contrato.

13. La parte VI del Convenio de Hamburgo, artículos 23 a 26, contiene las siguientes disposiciones complementarias para la aplicación de este tratado:

13.1. El artículo 23 se refiere a las estipulaciones contractuales y establece que las cláusulas del contrato de transporte que contradigan el Convenio de Hamburgo serán nulas, lo que no afecta la validez del resto del contrato. Además, el conocimiento de embarque, o cualquier otro documento que pruebe la existencia de un contrato de transporte marítimo, deberá contener la declaración de sujeción al Convenio de Hamburgo. La sujeción a este tratado invalida cualquier disposición contractual contraria a su contenido. Si una estipulación nula causa perjuicios al titular de las mercancías, el porteador le indemnizará por pérdidas, daños o retrasos.

13.2. El artículo 24 aclara que el Convenio de Hamburgo no impide la aplicación de las reglas sobre avería gruesa previstas en el contrato o en la legislación nacional. Además, determina la responsabilidad del porteador respecto a la contribución y el resarcimiento del consignatario por la avería gruesa o salvamento.

13.3. El artículo 25 se refiere a la relación del Convenio de Hamburgo con otros tratados internacionales que regulan el transporte marítimo de mercancías. Señala que el Convenio de Hamburgo no modificará los derechos y obligaciones de los porteadores según convenios internacionales o leyes nacionales relacionadas con la responsabilidad de los propietarios de buques. También aclara que, respecto de asuntos regulados en sus artículos 21 y 22, no se afectarán otros convenios multilaterales, siempre que el litigio involucre solo a "[…] partes que tengan sus establecimientos principales en Estados parte […]" de dichos acuerdos. Además, excluye la responsabilidad por daños nucleares si el explotador de una instalación nuclear es responsable según la Convención de París o Viena, y no se aplicará la responsabilidad del porteador en cuanto a pérdida o daño del equipaje bajo

convenios internacionales o leyes nacionales. Finalmente, permite la aplicación de otros convenios internacionales que regulen el transporte no marítimo de mercancías.

13.4. El artículo 26 define la unidad de cuenta, determinada en el artículo 6 de este instrumento, como el derecho especial de giro definido por el Fondo Monetario Internacional ("**FMI**"). Las cantidades se deben convertir en la moneda nacional de un Estado según su valor en la fecha del fallo o acuerdo entre las partes. Para los Estados no miembros del FMI, se debe establecer una cantidad fija en unidades monetarias por bulto o por kilogramo de mercancías. La conversión de esta cantidad a la moneda nacional se debe efectuar de acuerdo con la legislación del Estado. Además, los Estados deben informar al depositario del Convenio de Hamburgo sobre el método de conversión o cálculo de su moneda, al momento de la firma, ratificación, aceptación o adhesión a este tratado.

14. Finalmente, la parte VII del Convenio de Hamburgo, artículos 27 a 34, regula la entrada en vigor, interpretación, enmiendas y la relación entre los Estados signatarios en cuanto a la implementación de las disposiciones de este tratado:

14.1. El artículo 27 establece que el depositario de este instrumento es el secretario general de la Organización de las Naciones Unidas.

14.2. El artículo 28 se refiere a los procedimientos de firma, ratificación, aceptación, aprobación y adhesión del Convenio de Hamburgo.

14.3. El artículo 29 prohíbe la consignación de reservas a la aplicación de las disposiciones del Convenio de Hamburgo.

14.4. El artículo 30 determina las condiciones para la entrada en vigor de este tratado y la obligación de los Estados parte de aplicar sus disposiciones a los contratos de transporte marítimo celebrados a partir de la entrada en vigor del Convenio de Hamburgo.

14.5. El artículo 31 prevé la obligación de los Estados parte de denunciar otros instrumentos internacionales que regulen el transporte marítimo de mercancías:

14.5.1. *Convenio Internacional para la Unificación de Ciertas Reglas en Materia de Conocimiento de Embarque* ("**Convenio de 1924**"): los Estados parte deberán informar al depositario de este tratado que la denuncia surtirá efecto a partir de la entrada en vigor del Convenio de Hamburgo para este Estado.

14.5.2. *Protocolo de 1968 por el cual se modifican las Reglas de la Haya, adoptadas en el Convenio Internacional para la Unificación de Ciertas Reglas en Materia de Conocimiento de Embarque, hecho en Bruselas el 25 de agosto de 1924* ("**Protocolo de 1968**"): los Estados parte deberán informar al depositario de este tratado que la denuncia surtirá efecto a partir de la entrada en vigor del Convenio de Hamburgo para este Estado.

14.5.3. Los Estados parte podrán retrasar la denuncia de estos instrumentos hasta por cinco años contados desde la fecha de entrada en vigor del Convenio de Hamburgo. Durante ese período de transición se aplicará el Convenio de Hamburgo exclusivamente.

14.6. El artículo 32 regula los procedimientos de revisión y enmienda del Convenio de Hamburgo.

14.7. El artículo 33 determina el trámite a seguir para la revisión de las cuantías de limitación y de la unidad de cuenta o de la unidad monetaria, previstos en los artículos 6, 26, numerales 1 y 2 y 32 del Convenio de Hamburgo.

14.8. El artículo 34 contiene el régimen aplicable a la denuncia del Convenio de Hamburgo.

4. Análisis constitucional

15. En el primer momento de control de constitucionalidad, la finalidad del pronunciamiento de la Corte se limita a establecer si el Convenio requiere o no aprobación legislativa. Para tal efecto, esta Corte analizará las disposiciones reseñadas en la sección precedente para determinar si, por su contenido, está o no incurso en alguna de las causales de aprobación legislativa previstas en el artículo 419 de la Constitución. En tal virtud, se plantea el siguiente problema jurídico:

4.1. ¿El Convenio de Hamburgo se inscribe en alguno de los numerales del artículo 419 de la Constitución para requerir, previo a su ratificación, la aprobación por parte de la Asamblea Nacional?

16. De conformidad con el artículo 419 de la Constitución, la ratificación de los tratados internacionales requerirá la aprobación previa de la Asamblea Nacional en los siguientes supuestos:

> 1. Se refieran a materia territorial o de límites.
> 2. Establezcan alianzas políticas o militares.
> 3. Contengan el compromiso de expedir, modificar o derogar una ley.
> 4. Se refieran a los derechos y garantías establecidas en la Constitución.
> 5. Comprometan la política económica del Estado establecida en su Plan Nacional de Desarrollo a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales.
> 6. Comprometan al país en acuerdos de integración y de comercio.
> 7. Atribuyan competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional.
> 8. Comprometan el patrimonio natural y en especial el agua, la biodiversidad y su patrimonio genético.

17. El Convenio de Hamburgo no se refiere a materia territorial ni pretende modificar sus límites, pues es un tratado que regula asuntos de derecho internacional privado relativos al contrato de transporte marítimo de mercaderías. Por la misma razón, tampoco pretende establecer alianzas políticas o militares, ni comprometer la política económica establecida en el Plan Nacional de Desarrollo a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales.

18. En la misma línea, en atención a su objeto y fin, este instrumento internacional tampoco compromete a Ecuador en acuerdos de integración o de comercio, pues se limita a regular asuntos de comercio internacional privado. De la revisión del contenido de este instrumento internacional, *prima facie* se verifica que no existen disposiciones que conlleven el compromiso de expedir, modificar o derogar la legislación que regula las relaciones comerciales.

19. Además, esta Corte observa que el Convenio de Hamburgo obliga al Estado ecuatoriano a denunciar dos instrumentos internacionales: el Convenio de 1924 y el Protocolo de 1968. El Estado ecuatoriano, mediante Decreto Ejecutivo 935 de 7 de marzo de 1975,[6] se adhirió

[6] Decreto Ejecutivo 935, Registro Oficial 933, 18 de noviembre de 1975.

el Convenio de 1924 y al Protocolo de 1968.[7] Al respecto, este Organismo advierte que la obligación de denunciar estos tratados, que consta en el artículo 31 del instrumento internacional bajo análisis, no contiene una disposición que obligue a expedir, modificar o derogar una ley, por lo que el Convenio de Hamburgo no se encuentra incurso en la causal de control legislativo prevista en el numeral 3 del artículo 419 de la Constitución.

20. Además, la determinación de la necesidad, o no, de aprobación legislativa previo a la denuncia de aquellos tratados es un asunto sobre el cual no le corresponde pronunciarse en el presente dictamen, por cuanto esto debe examinarse de manera específica respecto de cada uno de los tratados referidos dentro del proceso correspondiente. Por ello, previo a la denuncia del Convenio de 1924 y del Protocolo de 1968, la Presidencia de la República deberá requerir a esta Corte el pronunciamiento correspondiente, atendiendo lo dispuesto en el artículo 419 de la Constitución.

21. Por otra parte, el Convenio de Hamburgo no se refiere a los derechos y garantías establecidas en la Constitución. Lo que pretende es establecer un régimen unificado de normas relativas a los contratos de transporte marítimo de mercancías.

22. En cuanto a la causal prevista en el numeral 7 del artículo 419 de la Constitución, este Organismo advierte que el proceso de arbitraje referido en el artículo 22 del Convenio de Hamburgo alude a la resolución de controversias entre las partes de un contrato de transporte marítimo de mercaderías. Por otro lado, el artículo 21 de ese tratado se refiere a las reglas para radicar la jurisdicción en un litigio comercial, que surge a raíz de una relación privada entre cargadores y transportistas marítimos. Por tanto, al evidenciar que estas disposiciones se refieren a la resolución de controversias de derecho internacional privado, se verifica que el Convenio de Hamburgo no está incurso en el numeral 7 del artículo 419 de la Constitución.

23. Además, se verifica que el Convenio de Hamburgo no contiene normas referentes al patrimonio natural de Ecuador, tampoco el agua, la biodiversidad, ni su patrimonio genético. Este tratado es un instrumento de derecho internacional privado que regula asuntos de comercio marítimo, específicamente el transporte de mercaderías, y no alude a algún tema relativo al medio ambiente.

[7] Estos instrumentos internacionales fueron publicados en el Suplemento del Registro Oficial 153 de 25 de noviembre de 2005.

24. Por las consideraciones expuestas, del examen realizado del contenido del Convenio de Hamburgo se observa que este no está incurso en lo contemplado en alguno de los supuestos establecidos en el artículo 419 de la Constitución. Por tanto, no requiere la aprobación de la Asamblea Nacional previo a su ratificación.

5. Dictamen sobre la necesidad de aprobación legislativa

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. **Dictaminar** que el "Convenio de las Naciones Unidas sobre el Transporte Marítimo de Mercancías de 1978" no se encuentra incurso en los presupuestos del artículo 419 de la Constitución. Por tanto, no requiere de aprobación legislativa previa a su ratificación.

2. **Devolver** el "Convenio de las Naciones Unidas sobre el Transporte Marítimo de Mercancías de 1978" a la Presidencia de la República del Ecuador, para que continúe con el trámite correspondiente.

Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN ESCUDERO SOLIZ
Validar únicamente con FirmaEC

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

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, Jorge Benavides Ordóñez, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 08 de mayo de 2025; sin contar con la presencia de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, por uso de una licencia por enfermedad.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

125TI-7e3db

Caso Nro. 1-25-TI

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día jueves veintidós de mayo de dos mil veinticinco, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Mgs. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Atención ciudadana
Telf.: 3941-800
Ext.: 3134

www.registroficial.gob.ec

IM/AM

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.