

# REGISTRO OFICIAL<sup>®</sup>

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



## SUMARIO:

Págs.

### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### DICTÁMENES:

7-25-EE/25 En el Caso No. 7-25-EE Se declara la constitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción por grave conmoción interna dispuesta en el Decreto Ejecutivo No. 174, únicamente respecto de las provincias de Pichincha, Cotopaxi y Chimborazo durante su período de vigencia. ....	2
9-25-EE/25 En el Caso No. 9-25-EE Se declara la constitucionalidad del estado de excepción declarado en el Decreto Ejecutivo No. 202 de 4 de noviembre de 2025 por la causal de grave conmoción interna, circunscrito a las provincias de Guayas, El Oro, Los Ríos, Manabí y Santa Elena, con el límite temporal de 60 días previsto en dicho decreto .....	41



**Dictamen 7-25-EE/25**  
**Juez ponente:** Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 28 de noviembre de 2025

### **CASO 7-25-EE**

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

### **DICTAMEN 7-25-EE/25**

**Resumen:** La Corte Constitucional declara la constitucionalidad parcial del estado de excepción dispuesto en el decreto ejecutivo 174, exclusivamente para las provincias de Pichincha, Cotopaxi y Chimborazo. Declara su inconstitucionalidad respecto de Tungurahua, Bolívar, Cañar, Azuay, Orellana, Sucumbíos y Pastaza, por falta de justificación material por parte de la presidencia de la República. Sobre las medidas dispuestas, declara la constitucionalidad de la suspensión del derecho de reunión y el empleo de las Fuerzas Armadas, conforme a los límites establecidos en este dictamen, y aclara que el uso de la Policía Nacional está habilitado por el régimen ordinario.

### **1. Antecedentes procesales**

1. El 4 de octubre de 2025, el presidente de la República, Daniel Roy-Gilchrist Noboa Azín, mediante decreto ejecutivo 174, declaró estado de excepción en las provincias de Pichincha, Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Bolívar, Cañar, Azuay, Orellana, Sucumbíos y Pastaza, por la causal de grave conmoción interna.
2. El 6 de octubre de 2025, mediante oficio T.265-SGJ-25-0148, el presidente de la República notificó a la Corte con la expedición del decreto ejecutivo 174.
3. Mediante sorteo electrónico de 6 de octubre de 2025, la sustanciación de la causa correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz. El 13 de octubre de 2025, el referido juez constitucional avocó conocimiento de la causa y dispuso al presidente de la República remitir las constancias de notificación, conforme el artículo 166 de la Constitución. A su vez, dispuso que remita un informe complementario en el que, además de la información contenida en el decreto ejecutivo y en el anexo de sobre cerrado, se detallen los hechos y las fuentes que respaldan la declaratoria del estado de excepción por grave conmoción interna en las diez provincias.
4. El 16 de octubre de 2025, el secretario general jurídico de la Presidencia de la República remitió la constancia de las notificaciones, y señaló que “no existen informes posteriores que motiven el estado de excepción ya emitido”.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> El 17 de octubre de 2025, ingresaron los anexos referidos en el escrito de 16 de octubre de 2025.

5. El 28 de octubre de 2025, el secretario general jurídico de la Presidencia de la República presentó en sobre cerrado el decreto ejecutivo 189 —el cual derogó, entre otros, el decreto ejecutivo 174—, así como presentó oficios de la Policía Nacional.

## 2. Competencia

6. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la constitucionalidad del decreto de estado de excepción y de sus medidas, de conformidad los artículos 166 y 436 numeral 8 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 numeral 3 literal c), y 119 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).
7. De acuerdo con el artículo 436 numeral 8 de la Constitución y 119 de la LOGJCC, el control de constitucionalidad de decretos de estados de excepción es automático y obligatorio. Por lo que corresponde realizar el control de constitucionalidad al Decreto Ejecutivo 174, a pesar de estar ya derogado. Las características de ser un control automático y obligatorio exige su realización sin perjuicio de las potestades del presidente de la República de declarar su terminación conforme el artículo 166, inciso tercero, de la Constitución, o de la atribución de la Asamblea Nacional de revocarlo según el artículo 166, inciso primero, de la Constitución.<sup>2</sup>

## 3. Consideraciones previas

8. Previo a realizar el control de constitucionalidad del decreto ejecutivo 174 y de la declaratoria de estado de excepción, la Corte Constitucional considera oportuno precisar el alcance de esta figura y su relación con el ejercicio del derecho a la protesta social.
9. El estado de excepción es un mecanismo estrictamente extraordinario dentro del orden constitucional. Solo puede emplearse frente a hechos reales, actuales y de tal gravedad que no puedan ser enfrentados mediante los mecanismos ordinarios previstos por la Constitución. Su uso está limitado a las causales establecidas en el artículo 164 de la Constitución y no puede convertirse en una herramienta preventiva ni de gestión rutinaria del conflicto social.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Así lo ha realizado la Corte Constitucional en ocasiones anteriores considerando la competencia de la Corte Constitucional para realizar el control de estados de excepción. Ver, CCE, dictamen 3-22-EE/22, 22 de junio de 2022, párr. 6; dictamen 4-22-EE/22, 27 de junio de 2022, párr. 7; y, dictamen 5-23-EE/23, 25 de agosto de 2023, párr. 7.

<sup>3</sup> Constitución de la República, artículo 164.- La Presidenta o Presidente de la República podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural. La declaración del estado de excepción no interrumpirá las actividades de las funciones del Estado.

10. Esta Corte ha advertido que los hechos ocurridos en diversas provincias del país reflejan tensiones a causa de problemas estructurales de carácter social, político, económico y cultural, que deben ser atendidas mediante el diálogo y la acción estatal ordinaria. La existencia de demandas o protestas pacíficas no constituye, por sí sola, causal suficiente para declarar un estado de excepción y no justifican por sí mismas el uso de la violencia estatal, la cual debe ajustarse a los límites del uso razonable y proporcional y el principio de humanidad.
11. Solo cuando los hechos derivados de esas protestas alcanzan una intensidad tal que ponen en riesgo grave la paz y el orden público, podría justificarse su adopción de medidas necesarias en función de las causales establecidas en el artículo 164 de la Constitución.<sup>4</sup> Esto no implica dejar de considerar la obligación del Estado de aplicar los estándares de uso proporcionado de la fuerza, así como la obligación de investigar, sancionar y reparar a las víctimas por usos excesivos y desproporcionados, lo que incluye la determinación y sanción de las personas responsables.
12. Asimismo, este Organismo advierte que –previo al decreto ejecutivo 174– varias provincias ya se encontraban bajo un régimen de excepción, el cual fue renovado, por situaciones de inseguridad, como Guayas, Manabí, El Oro y Los Ríos.<sup>5</sup> Si bien los motivos de aquella declaratoria de estado de excepción son distintos a la declaratoria que nos ocupa, lo referido evidencia que es indispensable que cualquier nueva declaratoria se justifique estrictamente y se limite rigurosamente al tiempo y territorio necesarios, evitando su uso recurrente o indiscriminado.
13. La Constitución establece un marco para resolver los conflictos causados por medidas políticas y sociales a través de medios ordinarios y ante su persistencia usando todos los medios posibles puede autorizarse el uso de las medidas de excepción, en ese contexto se protege el derecho a la protesta pacífica y a la resistencia como expresiones legítimas de participación y control ciudadano,<sup>6</sup> los cuales juegan un rol preponderante de la democracia. Estos derechos no son absolutos como tampoco lo son las medidas de excepción ya que están limitados por la Constitución. Por tanto, el ejercicio del poder de excepción que podría activarse a causa de conflictos sociales y políticos está limitado por estos derechos.
14. En consecuencia, el derecho a la protesta no puede ser restringido o criminalizado a pretexto de limitarlos, ya que el uso excesivo de la fuerza en ejercicio de la contención

---

<sup>4</sup> CCE, dictamen 6-25-EE/25, 3 de octubre de 2025, párrs. 102 y 103.

<sup>5</sup> CCE, dictamen 5-25-EE/25, 11 de septiembre de 2025.

<sup>6</sup> Constitución de la República, artículo 98.- Los individuos y los colectivos podrán ejercer el derecho a la resistencia frente a acciones u omisiones del poder público o de las personas naturales o jurídicas no estatales que vulneren o puedan vulnerar sus derechos constitucionales, y demandar el reconocimiento de nuevos derechos.

de la protesta o aplicación desproporcionada de figuras penales exceden los límites constitucionales. La Corte ha dejado claro que la democracia exige la posibilidad de disentir frente al poder, y que la seguridad y el orden público solo pueden sostenerse dentro del marco constitucional, así como la permanente vigencia de las garantías jurisdiccionales y de los medios de justicia ordinarios que permita otorgar una respuesta en posibles contextos de violencia, es decir, las garantías no se suspenden en contexto de excepción.<sup>7</sup>

15. Durante los estados de excepción, el derecho a la protesta pacífica debe ser especialmente protegido, evitando restricciones amplias que pretendan reprimir las expresiones de descontento, oposición política o cuestionamiento a la autoridad.<sup>8</sup> Los estados de excepción no pueden convertirse en instrumentos para limitar derechos de forma generalizada ni para tratar a la población civil como un adversario, sino que deben mantenerse como medidas excepcionales orientadas exclusivamente a proteger y garantizar la seguridad de las personas.<sup>9</sup>
16. Es deber del Estado diferenciar entre el ejercicio pacífico de derechos y los actos violentos aislados, los cuales deben ser individualizados y sancionados.<sup>10</sup> Para la identificación y sanción de actos individualizados de violencia, el ordenamiento jurídico ya prevé diversos mecanismos ordinarios como la activación del personal policial bajo el estricto uso proporcionado de la fuerza. Por lo que no cualquier acto de protesta implica que se configuren las causales para dictar un estado de excepción.<sup>11</sup>
17. En este marco, corresponde al Ejecutivo justificar de manera suficiente la necesidad y proporcionalidad tanto de la declaratoria del estado de excepción como de cada una de las medidas extraordinarias adoptadas, acreditando los hechos y circunstancias que las motivan. La Corte Constitucional no evalúa la conveniencia ni oportunidad política de la decisión presidencial, sino que se limita a verificar su conformidad con la Constitución y la ley, sobre la base de la motivación expuesta en el decreto ejecutivo y de la documentación remitida por el presidente de la República.

<sup>7</sup> CCE, dictamen 5-22-EE/22, 06 de julio de 2022, párr. 25.

<sup>8</sup> CCE, dictamen 4-22-EE/22, 27 de junio de 2022, párr. 75, 93-95.

Además, la Corte ha señalado que, en contextos como estos y bajo un estado de excepción, los criterios para el uso de la fuerza deben ser observados de manera más estricta. Ver, CCE, sentencia 59-19-IS/21, 19 de mayo de 2021, párr. 28.

<sup>9</sup> CCE, sentencia 33-20-IN/21, 5 de mayo de 2021, párr. 124.

<sup>10</sup> CCE, dictamen 4-22-EE/22, 27 de junio de 2022, párr. 95. Además, de conformidad con los estándares internacionales, la ocurrencia de actos violentos aislados dentro de una manifestación no priva a la protesta de su carácter pacífico ni de la protección constitucional e internacional que le corresponde. Los Estados deben sancionar los actos violentos de manera individualizada, sin afectar el ejercicio legítimo del derecho a la protesta colectiva. Ver, Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Observación General 37, 17 de septiembre de 2020, párr. 37; Corte IDH, Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas; sentencia de 28 de noviembre de 2018, párr. 175; y, CIDH, Informe sobre protesta y derechos humanos, septiembre de 2019, párr. 83.

<sup>11</sup> CCE, dictamen 6-25-EE/25, 3 de octubre de 2025, párr.103.

#### 4. Control formal de la declaratoria de estado de excepción

18. El artículo 120 de la LOGJCC determina los requisitos formales que debe reunir la declaratoria de un estado de excepción.<sup>12</sup> A continuación, se analiza el cumplimiento de dichos requisitos.
19. En relación con la **identificación de los hechos y la causal invocada**, el decreto ejecutivo 174 señala que entre el 29 de septiembre y el 4 de octubre de 2025, en el marco del paro nacional, se produjeron manifestaciones violentas en las provincias de Pichincha, Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Bolívar, Cañar, Azuay, Orellana, Sucumbíos y Pastaza. De acuerdo con el decreto, grupos de personas habrían bloqueado vías y restringido el libre tránsito, afectando el desarrollo normal de las actividades, el traslado de personas, ayuda humanitaria y bienes esenciales. Asimismo, se reportan retenciones irregulares de camiones, ataques a sectores estratégicos y vulneraciones a derechos y libertades ciudadanas. En virtud de estos hechos, se invoca la causal de grave conmoción interna prevista en el artículo 164 de la Constitución.
20. Respecto a la **justificación de la declaratoria de estado de excepción**, el decreto ejecutivo 174 fundamenta la medida en los reportes de medios de comunicación, información del ECU 911, así como en informes de la Policía Nacional remitidos a la Presidencia de la República. De acuerdo con estos antecedentes, se sostiene que las manifestaciones se han tornado violentas con el fin de causar cierres viales, dando como resultado agresiones en contra de miembros de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas. El Ejecutivo argumenta que estos hechos configuran una grave conmoción interna y que es necesario contar con medidas extraordinarias en las provincias señaladas.
21. En cuanto al **ámbito territorial y temporal**, en los artículos 1 y 2 del decreto ejecutivo 174 se establece que el estado de excepción regirá en Pichincha, Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Bolívar, Cañar, Azuay, Orellana, Sucumbíos y Pastaza, durante sesenta días desde su expedición.
22. En relación con la **indicación de los derechos susceptibles de suspensión**, el decreto ejecutivo 174 dispone la suspensión del derecho a la libertad de reunión, lo cual se encuentra previsto en el artículo 165 de la Constitución, durante las veinticuatro horas

---

<sup>12</sup> LOGJCC, artículo 120.- Control formal de la declaratoria de estado de excepción.- La Corte Constitucional verificará que la declaratoria del estado de excepción y el decreto cumplan con los siguientes requisitos: 1. Identificación de los hechos y de 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..

del día, con el propósito de evitar aglomeraciones en espacios públicos que puedan paralizar servicios esenciales o afectar derechos de terceros.

23. Finalmente, respecto a las **notificaciones** correspondientes de la declaratoria de estado de excepción a nivel nacional e internacional, estas fueron efectuadas conforme se indicó en el párrafo 4 *supra*.
24. Por lo expuesto, la Corte verifica el cumplimiento de los requisitos formales de la declaratoria previstos en el artículo 120 de la LOGJCC.

## 5. Control material de la declaratoria de estado de excepción

25. Una vez que la Corte ha constatado el cumplimiento de los requisitos formales de la declaratoria de estado de excepción, corresponde efectuar el control material de la referida declaratoria. Para ello, el artículo 121 de la LOGJCC<sup>13</sup> establece los parámetros que deben verificarse en este control.
26. A continuación, este Organismo procederá a verificar la real ocurrencia de los hechos, su configuración bajo la causal de grave conmoción interna, la imposibilidad de atenderlos mediante el régimen ordinario y el respeto a los límites espaciales y temporales establecidos en la Constitución.

### 5.1. Real ocurrencia de los hechos

27. Previo al análisis de la real ocurrencia de los hechos, cabe señalar que, el decreto ejecutivo 174 incluye información sobre hechos ocurridos en las provincias de Napo e Imbabura.<sup>14</sup> Al respecto, este Organismo observa que el decreto 174 no declara el estado de excepción en la provincia de Napo ni Imbabura, por lo que dicha información no será considerada<sup>15</sup> y su análisis no es objeto de este dictamen.

---

<sup>13</sup> LOGJCC, artículo 121.- Control material de la declaratoria de estado de excepción.- La Corte Constitucional realizará un control material de la declaratoria del estado de excepción, para lo cual verificará al menos lo siguiente: 1. Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia; 2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural; 3. Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario; y, 4. Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República.

<sup>14</sup> El decreto menciona un posible ingreso de grupos Waorani a instalaciones del Bloque 21 de Petroamazonas en Napo y un incidente al convoy presidencial en Imbabura.

<sup>15</sup> Además, sobre Imbabura, ya existió -a la fecha de la emisión del Decreto Ejecutivo 174- un estado de excepción previamente decretado que obtuvo dictamen favorable de la Corte Constitucional. Ver, CCE, dictamen No. 6-25-EE/25, 3 de octubre de 2025.

28. La real ocurrencia de los hechos que motivan un estado de excepción debe sustentarse en circunstancias actuales y verificables, no en escenarios hipotéticos o futuros.<sup>16</sup> En este sentido, el presidente de la República tiene la obligación no solo de enunciar los hechos que justifican la declaratoria, sino de demostrar su ocurrencia mediante evidencia objetiva, pertinente y suficiente.<sup>17</sup> Se debe priorizar información idónea y pertinente a la declaratoria de estados de excepción, pues los datos de carácter contextual que se remiten a sucesos previos al estado de excepción no permiten evidenciar los hechos actuales que motivarían la emergencia decretada.<sup>18</sup>
29. En el caso bajo análisis, el presidente de la República fundamenta la declaratoria del estado de excepción en cierres de vías y otras alteraciones al orden público que, según el decreto ejecutivo 174, habrían impedido la libre circulación de personas, vehículos y mercancías, afectando el normal desarrollo de las actividades económicas, laborales y sociales, así como la seguridad ciudadana y la movilidad en diversas regiones del país.
30. De la revisión integral del decreto en cuestión se desprende que la declaratoria se sustenta en reportes de medios de comunicación, datos del Servicio Integrado de Seguridad ECU 911 al 1 de octubre de 2025, una actualización del ECU 911 al 4 de octubre de 2025 (remitida mediante correo del Puesto de Mando Unificado PMU), y en informes de la Policía Nacional anexos al decreto. A continuación, se sintetiza la información contenida en el decreto y sus anexos respecto de cada provincia:

Provincia	Informes Policía Nacional (Anexo)	Reportes de medios de comunicación	ECU 911 (1 de octubre)	PMU (4 de octubre)
<b>Pichincha</b>	Cierres de vías (21 y 30 septiembre) y presencia de comuneros “de manera hostil y agresiva con varillas cortopunzantes” (24 de septiembre)	Cierre de vía con escombros, Tabacundo-Cajas (1 de octubre)	1 vía cerrada	No reporta

<sup>16</sup> CCE, dictamen 9-24-EE/24, 12 de septiembre de 2024, párr. 24; dictamen 3-21-EE/21, 21 de julio de 2021, párr. 7.1.1.

<sup>17</sup> La Corte Constitucional ha reconocido que dicha evidencia puede incluir, “informes o reportes de las autoridades nacionales competentes en la materia sobre la cual versa el estado de excepción; material documental, audiovisual o informes periciales que evidencien la real ocurrencia de los hechos; informes o reportes de los organismos internacionales especializados en la materia sobre la cual versa el estado de excepción; reportes o noticias objetivas de medios de comunicación; entre otros. También se tendrá por probada la real ocurrencia de los hechos cuando sean notorios o públicamente conocidos.” Ver, CCE, dictamen 8-21-EE/21, 10 de diciembre de 2021, párr. 1

<sup>18</sup> CCE, dictamen 5-25-EE/25, 11 de septiembre de 2025, párr. 30.



<b>Cotopaxi</b>	Cierres de vías y manifestantes que, de forma violenta, obligaron el cierre de locales comerciales (21 al 29 de septiembre)	No se incluye información	No reporta	No reporta
<b>Tungurahua</b>	Cierre de vías, aglomeraciones y marchas (23 al 29 de septiembre)	No se incluye información	No reporta	No reporta
<b>Chimborazo</b>	Cierres de vías (22 al 30 de septiembre)	Cierre de vías (30 de septiembre), retención de policías (1 de octubre), lanzamiento de piedras, y pinchado de neumáticos (3 de octubre)	1 vía cerrada	1 vía parcialmente habilitada; 8 cerradas (4 en Alausí, 4 en Chunchi)
<b>Bolívar</b>	Cierres de vías (22 al 30 de septiembre)	Cierre de vías en Guaranda y carreteras que unen Chimborazo (29 de septiembre)	No reporta	1 vía cerrada y 1 parcialmente habilitada en Guaranda
<b>Cañar</b>	Cierres de vías (22 al 30 de septiembre)	Cierre de vías con retención de camiones y uso de maquinaria (4 de octubre)	2 vías cerradas	5 vías cerradas (1 en Cañar, 3 en Sucal, 1 en Zhud)
<b>Azuay</b>	Cierres de vías (22 al 30 de septiembre)	Cierre de vías con rocas (28 al 30 de sep.)	3 vías parcialmente habilitadas	No reporta
<b>Orellana</b>	Cierre de vías (21 y 30 de septiembre)	No se incluye información	No reporta	No reporta
<b>Sucumbíos</b>	Cierre de vías (23 y 30 de septiembre)	Amenaza de cierre de vías	No reporta	No reporta
<b>Pastaza</b>	Cierres de vías (24 y 26 de septiembre)	No se incluye información	No reporta	No reporta

Tabla elaborada por la Corte Constitucional

31. Con el fin de verificar la real ocurrencia de los hechos, esta Corte solicitó información adicional al Ejecutivo. En su respuesta, la Presidencia indicó que el decreto ejecutivo 174 ya contenía la motivación jurídica y fáctica suficiente, y que no existían informes complementarios, limitándose a remitir nuevamente los mismos documentos anexos. En consecuencia, pese a haber tenido la oportunidad de ampliar la información, el Ejecutivo no aportó nuevos elementos que sustenten los hechos alegados.

32. Además, se deja constancia que en el anexo presentado el 28 de octubre de 2025 por la presidencia de la República consta –sobre las provincias en las que se declaró el estado de excepción en el decreto ejecutivo 174– que para el 23 de octubre de 2025 no se registran obstaculizaciones, novedades y que las vías están habilitadas en Pichincha, Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Bolívar, Cañar, Azuay, Orellana, Sucumbíos y Pastaza.
33. A partir de los datos contenidos en el decreto ejecutivo 174 y sus anexos, esta Corte verifica que, si bien la cantidad y el tipo de evidencia remitida varían entre provincias, pues en algunos casos se hace referencia únicamente a informes de la Policía Nacional, en otros a reportes del ECU 911, notas de prensa como hechos públicos y notorios, en general se incluyen registros sobre cierres de vías, bloqueos y otras alteraciones al orden público en respuesta a la decisión gubernamental de eliminación del subsidio al diésel. Por lo que, en principio, sí existe una real ocurrencia de los hechos que la Presidencia de la República puso en conocimiento para justificar el decreto ejecutivo 174.
34. Ahora bien, en el marco de las protestas suscitadas entre septiembre y octubre de 2025, la Corte verificó en el Dictamen 6-25-EE/25 la real ocurrencia con base en las características de los hechos afirmados por la Presidencia de la República, esto es, la interrupción de servicios públicos, complicaciones a la cadena de abastecimiento de alimentos a la población, y la paralización de sectores que afectan la economía del país o hechos violentos.<sup>19</sup> Siguiendo esa línea, únicamente para este contexto particular, se acude al esquema de análisis del Dictamen 6-25-EE/25, por lo que la Corte verificará la real ocurrencia según las características de los hechos descritos en el decreto ejecutivo 174, las cuales esencialmente consisten en “hechos violentos [...] [que impidieron] el efectivo ejercicio de los derechos constitucionales”.
35. En línea del referido dictamen, esta Corte observa que, en varias provincias como Tungurahua, Bolívar, Cañar, Azuay, Orellana, Sucumbíos y Pastaza, los hechos reportados en el decreto ejecutivo 174 corresponden principalmente a cierres viales temporales y marchas pacíficas de la ciudadanía, sin que en la documentación remitida por la Presidencia de la República se evidencien actos de violencia o de afectaciones que hayan interrumpido servicios públicos, paralizado sectores estratégicos o puesto en riesgo la seguridad ciudadana. La presidencia de la República no ha llegado a aportar con mayor información sobre las referidas provincias.
36. Por su parte, en las provincias restantes, el decreto en cuestión y sus anexos evidencian la real ocurrencia de hechos que alteraron el orden público y afectaron la seguridad

---

<sup>19</sup> CCE, dictamen 6-25-EE/25, 3 de octubre de 2025, párr. 43.

ciudadana. En Pichincha, se reporta el cierre de vías y la presencia de comuneros de manera hostil con varillas cortopunzantes.; en Cotopaxi, se reporta el cierre de locales de forma violenta por manifestantes; y, en Chimborazo, se registran retención de policías, sostenidas durante varios días, lanzamiento de piedras y bloqueos, de acuerdo con la información de la Presidencia de la República.<sup>20</sup>

37. Tomando en cuenta el análisis realizado en un contexto similar bajo el Dictamen 6-25-EE/25, y en aplicación de los criterios de evidencia objetiva, actual y verificable, este Organismo concluye que –con base en la información contenida en el decreto ejecutivo 174 y sus anexos– se acredita la real ocurrencia de los hechos en las provincias de Pichincha, Cotopaxi y Chimborazo, donde se registran actos de violencia más allá de cierre de vías, marchas y aglomeraciones.
38. En las demás provincias, el decreto y sus anexos no contiene información que dé cuenta de alteraciones a la seguridad ciudadana. Por lo que, de la información presentada por la Presidencia de la República, no se verifica la real ocurrencia de hechos que justifiquen la declaratoria de estado de excepción en las provincias de Tungurahua, Bolívar, Cañar, Azuay, Orellana, Sucumbíos y Pastaza. Siendo así, sobre estas provincias, ya no corresponde analizar los demás requisitos.

## 5.2. Configuración de la causal invocada de grave conmoción interna

39. Una vez verificada la real ocurrencia de los hechos alegados respecto de las provincias de Chimborazo, Pichincha y Cotopaxi, corresponde a esta Corte analizar si los acontecimientos en dichas provincias configuran la causal de grave conmoción interna invocada por el presidente de la República como fundamento del estado de excepción.
40. La causal de grave conmoción interna se configura ante la concurrencia de dos requisitos: **i)** la real ocurrencia de acontecimientos de tal intensidad que atenten gravemente en contra del ejercicio de los derechos constitucionales, la estabilidad institucional, la seguridad y la convivencia normal de la ciudadanía; y que, como consecuencia de estos acontecimientos, **ii)** se genere una considerable alarma social.<sup>21</sup>
41. En cuanto el **primer requisito**, se observa que los sucesos tienen como antecedente la emisión del Decreto Ejecutivo 126, firmado el 12 de septiembre de 2025 el cual –en lo principal– dispuso la eliminación del subsidio al diésel. A raíz de esta decisión inician acciones de protesta. De los sucesos expuestos en la sección anterior, se describen acciones de protesta que incluyen hostilidad y agresividad con varillas cortopunzantes, así como el obligar de forma violenta al cierre de locales por parte de

<sup>20</sup> <https://www.teleamazonas.com/actualidad/noticias/ecuador/cierres-viales-persisten-imbabura-104881/>

<sup>21</sup> CCE, dictamen 3-19-EE/19, 9 de julio de 2019, párr. 21.

manifestantes y la retención de miembros de la policía. La suma de estos hechos en el contexto particular ha alcanzado cierta intensidad que lleva a evidenciar una afectación grave a los derechos constitucionales, la seguridad y la convivencia normal de la ciudadanía. En consecuencia, en el marco de este estado de excepción específico, se cumple con el primer requisito en las provincias de Pichincha, Cotopaxi y Chimborazo.

42. En cuanto al **segundo requisito**, se constata que los hechos descritos en las provincias referidas generan una considerable alarma social y generan preocupación en la población sobre su integridad, la seguridad de sus bienes y el normal desarrollo de sus actividades. De un lado, esto considerando, por una parte, el cierre de locales, y la afectación en el desabastecimiento y los servicios que ello conlleva. A esto que suma que la retención de dos miembros de la Policía Nacional contribuye a incrementar la alarma social, ya que se trata de la institución encargada de garantizar la seguridad ciudadana y el mantenimiento del orden público, conforme a los artículos 158 y 163 de la Constitución. Estos hechos provocan una percepción generalizada de riesgo e incertidumbre en la ciudadanía, cumpliendo así el segundo requisito.
43. Por lo expuesto, la Corte verifica la configuración de la causal de grave conmoción interna en las provincias de Pichincha, Cotopaxi y Chimborazo.

### 5.3. Verificación de que la situación supera los mecanismos de control ordinarios

44. Corresponde ahora evaluar si los hechos ocurridos en las provincias de Pichincha, Cotopaxi y Chimborazo superan los mecanismos de control ordinarios previstos en el ordenamiento jurídico, y si, por lo tanto, la declaratoria de estado de excepción se encuentra justificada. La facultad privativa del presidente de la República para declarar un estado de excepción solo procede cuando los mecanismos institucionales ordinarios resultan insuficientes para controlar la situación, de acuerdo con la normativa vigente.<sup>22</sup> Frente a esto, existe la obligación del Ejecutivo de justificar que se han implementado las medidas disponibles en el régimen ordinario, y demostrar la necesidad de medidas extraordinarias y no responden a su inacción o negligencia.<sup>23</sup>
45. El decreto ejecutivo 174 señala que, pese a las acciones disuasivas y de contención implementadas, los hechos registrados, incluyendo el cierre de vías y de locales comerciales y la retención de miembros de la Policía Nacional, no han podido ser controlados a través de medidas ordinarias. Según las alegaciones del Ejecutivo, estas circunstancias han generado niveles de violencia que superan el régimen ordinario, justificando así la adopción de un régimen de excepción.

<sup>22</sup> CCE, dictamen 3-22-EE/22, 22 de junio de 2022, párr. 33.

<sup>23</sup> CCE, dictamen 5-25-EE/25, 11 de septiembre de 2025, párr. 65; y, dictamen 1-25-EE/25, 21 de febrero de 2025, párr. 200.

46. Conforme lo analizado en el Dictamen 6-25-EE/25, la Corte ha considerado que hechos como la retención de miembros policiales y enfrentamientos con la fuerza pública durante manifestaciones alcanzan un nivel de intensidad que compromete la seguridad pública y los derechos de las personas, evidenciando que los mecanismos ordinarios no bastan para restablecer el orden.<sup>24</sup> En ese mismo dictamen, se determinó que estos hechos no implican la desprotección del legítimo ejercicio del derecho a la protesta pacífica.
47. En el contexto específico, los hechos descritos en el decreto ejecutivo 174 surgen como consecuencia del Decreto Ejecutivo 126, el cual dispuso la eliminación del subsidio al diésel. En relación con esta decisión se reflejan acciones de protesta como la retención de miembros policiales, el cierre forzoso de establecimientos comerciales y los bloqueos de vías con objetos corto punzantes, lo cual evidencian factores de tal intensidad que alteran de manera significativa el orden público. Conviene recordar que la Constitución atribuye a la Policía Nacional la responsabilidad de proteger la seguridad ciudadana, mantener el orden público y garantizar el libre ejercicio de los derechos;<sup>25</sup> por tanto, este tipo de hechos deben, en principio, ser atendidos mediante las atribuciones ordinarias de dicha institución.
48. Sin embargo, en el caso que nos ocupa, la intensidad y extensión de las movilizaciones, así como la concurrencia simultánea de los actos descritos en distintas provincias, superaron la capacidad operativa del régimen ordinario. En consecuencia, la Corte advierte que en las provincias de Pichincha, Cotopaxi y Chimborazo los mecanismos institucionales ordinarios resultaron insuficientes para restablecer el orden y garantizar la seguridad ciudadana.

#### **5.4. Límites temporales y espaciales**

49. El artículo 166 de la Constitución establece que la declaratoria de estado de excepción debe respetar los principios de territorialidad y temporalidad. En este sentido, la Corte ha señalado que el estado de excepción debe limitarse al tiempo estrictamente necesario y al territorio donde efectivamente se producen los hechos que motivan la declaratoria, sin que ello implique que siempre deba aplicarse el tiempo máximo permitido ni que deba abarcar todo el territorio nacional.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> CCE, dictamen 6-25-EE/25, 3 de octubre de 2025, párr. 59 y 60.

<sup>25</sup> Constitución de la República, artículo 158.- Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos. [...] La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional.

<sup>26</sup> CCE, dictamen 4-20-EE/20, 19 de agosto de 2020, párr. 40.

50. En relación con la **territorialidad**, vale la pena recordar que en el análisis de la sección 5.1. *supra* se determinó que en las provincias de Tungurahua, Bolívar, Cañar, Azuay, Orellana, Sucumbíos y Pastaza no se verificó la real ocurrencia de los hechos ni la concurrencia de la causal de grave conmoción interna, dado que no consta información suficiente en la parte considerativa del decreto, ni en los anexos presentados en sobre cerrado. En cambio, en las provincias de Pichincha, Chimborazo y Cotopaxi, se constata que los hechos descritos sí justifican la declaratoria de estado de excepción.
51. Respecto a la **temporalidad**, el decreto ejecutivo 174 dispone que la declaratoria de estado de excepción tendrá vigencia de sesenta días, con posibilidad de terminación anticipada. Aunque el artículo 164 de la Constitución reconoce que la declaratoria puede extenderse hasta ese plazo máximo, la Corte ha enfatizado que no es automático ni obligatorio agotar el tiempo máximo, sino que debe existir justificación concreta basada en la persistencia y gravedad de los hechos que motivan la medida.<sup>27</sup>
52. Si bien el decreto justifica la necesidad de mantener presencia reforzada del Estado para “garantizar el orden público y proteger la vida, la integridad, los bienes y sectores estratégicos”, dicha explicación no resulta suficiente para fundamentar el uso del plazo máximo de sesenta días. La Corte Constitucional ya ha señalado que el estado de excepción no está diseñado bajo una lógica de máximos automáticos. Ni la duración inicial de 60 días ni las renovaciones de 30 días deben asumirse como estándar, sino como límites constitucionales. La temporalidad del estado de excepción debe estar directamente vinculada a la justificación concreta que sustente su necesidad, proporcionalidad y eficacia. De manera que, el tiempo propuesto debe responder a los hechos invocados y a la estrategia institucional para superar la situación excepcional, evitando así su uso desmedido o rutinario.<sup>28</sup>
53. La Corte reconoce la importancia de los objetivos que motivan la declaratoria, sin embargo, llama la atención del Ejecutivo sobre la recurrencia al tiempo máximo previsto, sin aplicar las medidas extraordinarias solo por el tiempo estrictamente necesario y procurando retomar lo antes posible al régimen ordinario, en observancia de los principios de necesidad y proporcionalidad establecidos en la Constitución. En todo caso, al identificarse que se cumple nominalmente con el límite temporal constitucional, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito material previsto en el artículo 121.4 de la LOGJCC.

## 6. Control formal de las medidas extraordinarias adoptadas

<sup>27</sup> CCE, dictamen 5-22-EE/22, 06 de julio de 2022, párr. 56.

<sup>28</sup> CCE, dictamen 5-25-EE/25, 11 de septiembre de 2025, párr. 90; y, dictamen 5-22-EE/22, 6 de julio de 2022, párr. 57.

54. El artículo 122 de la LOGJCC determina los requisitos formales que deben reunir las medidas extraordinarias dispuestas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción.<sup>29</sup>
55. Como medidas extraordinarias, el decreto ejecutivo 174 dispone: **i)** la suspensión del derecho a la libertad de reunión, conforme se indicó en el apartado anterior, y **ii)** la movilización de todas las entidades de la Función Ejecutiva, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, con el propósito de mantener el orden público, prevenir hechos de violencia, y proteger la vida, la integridad física y el derecho a la libre circulación y al desarrollo de actividades económicas.
56. Sobre la medida que dispone la movilización de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, la Corte observa que, aunque el Ejecutivo continúe denominándola “movilización”, el artículo 165 numeral 6 de la Constitución únicamente contempla el empleo de estas instituciones.<sup>30</sup> La movilización no es aplicable a sus miembros, sino únicamente a personas civiles para prestar servicios forzosos, por lo que en este caso la medida se entenderá como empleo.<sup>31</sup>
57. Sin perjuicio de lo anterior, ambas medidas, además de constar expresamente en el decreto ejecutivo 174, se disponen por sesenta días al igual que la declaratoria, y se aplican en las provincias señaladas, lo que permite verificar el cumplimiento de los requisitos formales establecidos en el artículo 122 de la LOGJCC.

## 7. Control material de las medidas extraordinarias adoptadas

58. A la luz del artículo 123 de la LOGJCC,<sup>32</sup> este Organismo procederá a verificar que las medidas extraordinarias dispuestas en el decreto ejecutivo 174 sean estrictamente

---

<sup>29</sup> LOGJCC, artículo 122.- Control formal de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción.- La Corte Constitucional verificará que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplan al menos 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.

<sup>30</sup> Constitución de la República, artículo 165 numeral 6.- Disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y llamar a servicio activo a toda la reserva o a una parte de ella, así como al personal de otras instituciones.

<sup>31</sup> CCE, dictamen 6-25-EE/25, 3 de octubre de 2025, párr.90; dictamen 1-25-EE/25, 21 de febrero de 2025, párr. 167.

<sup>32</sup> LOGJCC, artículo 123.- Control material de las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción.- Para efectos del control material, la Corte Constitucional verificará que las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción cumplan los siguientes requisitos: 1. Que sean estrictamente necesarias para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria, y que las medidas ordinarias sean insuficientes para el logro de este objetivo; 2. Que sean proporcionales al hecho que dio lugar a la declaratoria; 3. Que exista una relación de causalidad directa e inmediata entre los hechos que dieron lugar a la declaratoria y las medidas adoptadas; 4. Que sean idóneas para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria; 5. Que no exista otra medida que genere un menor impacto en términos de derechos y



necesarias, proporcionales, idóneas y causalmente vinculadas a los hechos que motivaron la declaratoria, que no exista una alternativa menos gravosa para los derechos, que se respete el núcleo esencial de los derechos constitucionales y que no se afecte el normal funcionamiento del Estado.

### **7.1. Suspensión del derecho a la libertad de reunión**

- 59.** El artículo 3 del decreto ejecutivo 74 dispone la suspensión del derecho a la libertad de reunión bajo los siguientes términos:

La suspensión de la libertad de reunión de las personas consiste en limitar la conformación de aglomeraciones en espacios públicos durante las veinticuatro (24) horas del día con el objeto de paralizar servicios públicos, e impedir que se atente contra los derechos, libertades y garantías del resto de ciudadanas/os.

En tal sentido, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional quedan facultadas para impedir y desarticular reuniones en espacios públicos donde se identifiquen amenazas a la seguridad ciudadana, así como al orden constituido, o paralización de servicios públicos o sectores estratégicos, en estricta relación a los motivos del estado de excepción y a la seguridad del Estado, observándose los principios de proporcionalidad, necesidad e idoneidad, y el estricto apego al respeto de las demás garantías constitucionales.

Lo anterior no implica restricción al derecho a manifestarse siempre que sea pacíficamente, y sin afectar los derechos, libertades y garantías del resto de la ciudadanía.

- 60.** En primer lugar, es importante reiterar que los términos “limitar” y “suspender”, respecto de los cuales esta Corte ha conminado al presidente de la República a emplearlos de forma adecuada en múltiples ocasiones, presentan nuevamente una confusión.<sup>33</sup> Más allá de esa imprecisión terminológica, de la lectura del artículo 3 del decreto ejecutivo 174 se desprende que la suspensión del derecho de reunión y la facultad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional para desarticular reuniones se aplican únicamente en dos tipos de situaciones: **i)** cuando existan aglomeraciones en espacios públicos con el propósito de paralizar servicios públicos o sectores estratégicos, y **ii)** cuando se identifiquen reuniones en espacios públicos que representen amenazas a la seguridad ciudadana o al orden constituido. Estos supuestos tendrían como finalidad “impedir que se atente contra los derechos, libertades y garantías del resto de ciudadanas/os”.
- 61.** Ahora bien, esta Corte recuerda que el régimen ordinario ya prevé mecanismos legales y operativos para actuar ante la mayoría de los supuestos mencionados. La Constitución, en sus artículos 158 y 163, establece que la Policía Nacional es responsable de la seguridad ciudadana, el mantenimiento del orden público y la protección del libre ejercicio de los derechos. En particular, el COIP, en sus artículos

---

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.

<sup>33</sup> CCE, dictamen 6-25-EE/25, 3 de octubre de 2025, párr. 82.



204, 262 y 346, sanciona la afectación a bienes públicos, la paralización de servicios públicos o privados, y los delitos contra la integridad personal.

62. En esa línea, se recuerda que los estados de excepción no sirven para limitar conductas que ya están prohibidas en el régimen ordinario y que cuentan con medidas para ser abordadas en el marco de ese régimen.<sup>34</sup> Ahora, se debe considerar que el decreto ejecutivo 174 establece la suspensión del derecho de protesta en función de la facultad de impedir y desarticular reuniones. Tal como lo reconoce la Observación General 37 del Comité de Derechos Humanos, sobre las reuniones pacíficas y sus elementos, el ejercicio del derecho de reunión enmarcado, por ejemplo, en la protesta social, debe requerir de una individualización de las personas que generan actos de violencia, sin que ello implique como tal una desarticulación de reuniones.<sup>35</sup> Es decir, en general, no corresponde desarticular automáticamente una reunión que evidencia actos de violencia, pues se requiere de una individualización de las personas responsables de la violencia, sin que con ello se menoscabe el ejercicio del derecho de reunión de los demás manifestantes. Por lo que se evidencia que la suspensión del derecho de reunión para impedir y desarticular reuniones marca una diferencia con el régimen ordinario.
63. Siendo así, la suspensión del derecho de reunión y la facultad de impedir y desarticular reuniones únicamente se justifica cuando los hechos superan la capacidad del régimen ordinario, es decir, en el marco de una grave conmoción interna. No cualquier episodio de violencia o alteración del orden público autoriza una suspensión de derechos. El estado de excepción solo procede frente a situaciones excepcionales, donde las medidas ordinarias se revelen insuficientes para garantizar la seguridad y el orden constitucional.
64. Por tanto, conforme al propio decreto ejecutivo 174, la suspensión del derecho de reunión y la facultad de desarticulación solo pueden aplicarse cuando se evidencie una grave conmoción interna caracterizada por: i) aglomeraciones en espacios públicos con el objeto de paralizar servicios públicos, o ii) reuniones en espacios públicos que representen amenazas a la seguridad ciudadana, al orden constituido o a sectores estratégicos.
65. Verificado el alcance de la medida, corresponde realizar el examen de proporcionalidad respecto de la suspensión del derecho de reunión. La **finalidad** de la medida, según el decreto ejecutivo 174, es impedir que se vulnere los derechos, libertades y garantías de la ciudadanía, proteger la seguridad, la libertad de tránsito, el trabajo, y la continuidad de los servicios públicos y estratégicos, garantizando un ambiente de paz y convivencia pacífica. Este fin es constitucionalmente legítimo. En

<sup>34</sup> Ver, por ejemplo, CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 116 y 154.

<sup>35</sup> Comité de Derechos Humanos en la Observación General 37, párr. 38.

cuanto a la **idoneidad**, la suspensión del derecho de reunión en los supuestos mencionados en el párrafo *ut supra* es adecuada para alcanzar el fin perseguido, pues busca evitar la paralización de servicios esenciales y contener situaciones de violencia que exceden el marco de una protesta pacífica.

66. Ahora bien, respecto a la **necesidad**, esta Corte considera que la suspensión y la intervención de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional para desarticular reuniones solo son necesarias cuando, en el contexto de una grave conmoción interna, se presenten aglomeraciones violentas que impidan el funcionamiento de servicios públicos o representen una amenaza real a la seguridad ciudadana, al orden constituido o a sectores estratégicos.
67. Tales supuestos deben interpretarse de forma estricta y no genérica. El régimen ordinario ya prevé mecanismos suficientes para responder ante actos de violencia aislados o delitos comunes. El estado de excepción no puede servir para restringir o suprimir el derecho de reunión en manifestaciones pacíficas, ni para actuar ante incidentes que puedan ser controlados mediante las competencias regulares de la Policía Nacional. Así, hechos de violencia aislados no justifican por sí mismos la suspensión del derecho ni la intervención conjunta de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Solo la concurrencia de violencia generalizada y afectaciones graves al orden público, en el marco de una grave conmoción interna, satisface el criterio de necesidad constitucional.
68. En consecuencia, la suspensión del derecho de reunión referente a la desarticulación de reuniones únicamente será necesaria cuando se aplique frente a manifestaciones que evidencien, de forma clara, una grave conmoción interna acompañada de paralización de servicios públicos, amenazas a la seguridad ciudadana, al orden constituido o a sectores estratégicos.
69. Por otra parte, en relación con la **proporcionalidad** en sentido estricto, esta Corte considera que la suspensión del derecho de reunión y la desarticulación de reuniones en espacios públicos puede ser proporcional únicamente cuando se cumplen criterios objetivos y estrictos, dentro del marco de un estado de excepción por grave conmoción interna.
70. La proporcionalidad se verifica únicamente en situaciones en que las aglomeraciones generen paralización de servicios públicos, amenazas a la seguridad ciudadana, afectación al orden constituido o paralización de sectores estratégicos, y no puede asumirse para cualquier manifestación pacífica. Sin la verificación de estos criterios, no es posible sostener que exista proporcionalidad, y es indispensable contrastar la medida con el alcance del derecho de reunión, que protege expresiones pacíficas de demandas y opiniones en espacios públicos, como elemento central de toda

democracia. La suspensión de este derecho sería desproporcionada si no se comprende y respeta su dimensión de protección.

71. El derecho a la reunión, incluyendo la protesta pacífica, no requiere autorización previa ni aun tratándose de espacios públicos,<sup>36</sup> pues su exigencia generaría restricciones ilegítimas que vulnerarían el ejercicio del derecho en un estado democrático. Asimismo, los criterios de paralización de servicios públicos, amenaza a la seguridad ciudadana, afectación al orden o paralización de sectores estratégicos no deben interpretarse de manera abstracta; no todo cierre de vía evidencia una grave conmoción interna.<sup>37</sup> Por ello, la suspensión general del derecho de reunión frente a actos violentos aislados resulta desproporcionada, y la evaluación de violencia debe realizarse de manera individualizada,<sup>38</sup> identificando responsables concretos, tal como lo reconoce la Observación General 37 del Comité de Derechos Humanos, que establece la presunción de pacifismo en todas las reuniones.<sup>39</sup> La violencia ejercida por terceros, provocadores o contra manifestantes no transforma una reunión pacífica en violenta.<sup>40</sup>
72. Para que la suspensión del derecho de reunión sea proporcional, esta debe actuar únicamente sobre quienes ejercen violencia, garantizando la individualización de los actos y respetando estrictamente los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y humanidad en el uso de la fuerza, conforme a la Constitución y los instrumentos internacionales.<sup>41</sup> La identificación de proporcionalidad en el control constitucional del estado de excepción no exime a la fuerza pública de cumplir con estos estándares; por el contrario, deben aplicarlos con especial atención y de manera más estricta,<sup>42</sup> bajo responsabilidad ante cualquier desobediencia.<sup>43</sup>
73. En conclusión, la suspensión a la libertad de reunión prevista en el artículo 3 del decreto ejecutivo 174 puede considerarse proporcional únicamente cuando exista evidencia de grave conmoción interna, caracterizada por aglomeraciones que generen paralización de servicios públicos o representen amenazas a la seguridad ciudadana, al orden constituido o la paralización de sectores estratégicos. La suspensión del

<sup>36</sup> Ver, CIDH, Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos, 31 diciembre 2015, párr. 129; Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, 31 de diciembre de 2011, párr. 137, párrs. 140-142.

<sup>37</sup> CCE, dictamen 6-25-EE/25, 03 de octubre de 2025, párr. 66. En este apartado, la Corte determinó que se configura la real ocurrencia de los hechos que consistían en cierres viales sumados a hechos violentos suscitados en el marco de las manifestaciones.

<sup>38</sup> Comité de Derechos Humanos en la Observación General 37, relativa al derecho de reunión pacífica, párr. 38.

<sup>39</sup> Comité de Derechos Humanos en la Observación General 37, párr. 17.

<sup>40</sup> Comité de Derechos Humanos en la Observación General 37, párr. 18.

<sup>41</sup> CCE, sentencia 59-19-IS/21, 19 de mayo de 2021, párr. 29.

<sup>42</sup> CCE, sentencia 59-19-IS/21, 19 de mayo de 2021, párr. 28 y 29.

<sup>43</sup> Se pone en consideración los informes públicos realizados por organizaciones de derechos humanos, en el marco del ejercicio del derecho de protesta ante el Decreto Ejecutivo 126 de 12 de septiembre de 2025 que dispuso la eliminación del subsidio al diésel.

derecho de reunión y la desarticulación de manifestaciones deben cumplir con la individualización de actos violentos y el uso progresivo y proporcionado de la fuerza, y cualquier incumplimiento de estos parámetros genera responsabilidad y requiere investigación y sanción. Esta Corte enfatiza que los actos violentos de algunos participantes no justifican la represión indiscriminada de todos los asistentes, y que la protección del derecho de reunión pacífica es esencial incluso en el contexto de medidas excepcionales.

74. Como un factor adicional, se hace énfasis en que la suspensión del derecho analizado no abarca las reuniones pacíficas. Tal como se señala en el decreto ejecutivo 174, la suspensión no implica el “derecho a manifestarse siempre que sea pacíficamente, y sin afectar los derechos, libertades y garantías del resto de la ciudadanía”. El Estado debe garantizar el derecho a la protesta pacífica, lo que implica la identificación individualizada de las personas responsables de los actos de violencia, considerando incluso la posible existencia de personal infiltrado, lo cual requiere de investigación. En función de lo mencionado, no cualquier acto de violencia genera que la reunión no sea pacífica.
75. Además, el ejercicio del derecho de reunión —en el marco del derecho de protesta— también requiere de un entendimiento de las diversas formas de protesta por parte de los distintos sectores de la población como las de pueblos y nacionalidades indígenas, o como las diversas formas de manifestación artísticas y culturales, las cual requieren de protección en el régimen constitucional democrático.

## **7.2. Movilización de la Función Ejecutiva y empleo de la fuerza pública**

76. El artículo 4 del decreto ejecutivo 174 dispone la movilización de las entidades de la Función Ejecutiva, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en los siguientes términos:

Artículo 4.- Disponer la movilización, en las provincias de Pichincha, Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Bolívar, Cañar, Azuay, Orellana, Sucumbíos y Pastaza de este Decreto Ejecutivo, de tal manera que todas las entidades de la Función Ejecutiva, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional coordinen esfuerzos en el marco de sus competencias con la finalidad de ejecutar las acciones necesarias para mantener el orden, prevenir acontecimientos de violencia, proteger la vida e integridad física de la ciudadanía, así como el derecho a la libre circulación y desarrollo de actividades económicas.

La movilización de las Fuerzas Armadas y su participación en el restablecimiento del orden público es complementaria a las acciones de la Policía Nacional en cumplimiento del marco legislativo vigente en materia de Seguridad Pública y del Estado.

La movilización de la Policía Nacional tendrá por objeto reforzar el control interno para garantizar la integridad y la convivencia pacífica de los ciudadanos a nivel nacional y la intervención emergente ante incidentes que vulneren derechos de las personas, garantizar

el derecho al libre tránsito, libre desarrollo de actividades económicas y evitar la destrucción del patrimonio nacional y cultural.

77. Sobre la **movilización de la Función Ejecutiva**, la Constitución, en su artículo 165 numeral 8, permite que durante los estados de excepción se dispongan movilizaciones que sean necesarias. Asimismo, el artículo 36 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado establece que la movilización nacional, ya sea total o parcial, implica pasar de las actividades ordinarias del Estado a operaciones de crisis o emergencia, ordenando de manera forzosa la prestación de servicios individuales o colectivos, tanto para personas naturales como jurídicas, nacionales o extranjeras. Es decir, que la movilización implica disponer a personas naturales o jurídicas civiles la prestación de servicios forzosos,<sup>44</sup> por lo que en principio la figura no es aplicable a la Función Ejecutiva.
78. Además, esta Corte observa que el decreto en análisis no justifica la necesidad de movilizar a la Función Ejecutiva. Los considerandos no precisan el alcance de la medida, ni indican qué servicios forzosos se ordenan, ni establecen criterios que permitan determinar concretamente en qué consiste la movilización de estas entidades. En ausencia de tales parámetros, resulta imposible evaluar la proporcionalidad de la medida frente al marco constitucional y legal vigente.
79. En todo caso se recuerda que, según lo señalado en el Dictamen 6-25-EE/25, la Función Ejecutiva cuenta con amplias competencias para actuar a nivel nacional dentro del marco ordinario.<sup>45</sup> El artículo 141 de la Constitución le otorga facultades para la rectoría, planificación, ejecución y evaluación de políticas públicas y planes nacionales, lo que le permite atender los problemas que afectan a la sociedad sin recurrir necesariamente a medidas extraordinarias como la movilización prevista en este decreto. En consecuencia, la disposición carece de justificación específica y excede lo estrictamente necesario para el cumplimiento de las competencias ordinarias de la Función Ejecutiva. Además, se enfatiza que la Función Ejecutiva está facultada para desplegar sus actuaciones en el territorio, según considere que es conveniente.
80. En relación con la **“movilización” de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas**, la Corte ha reiterado en varias ocasiones que la “movilización” no constituye una medida aplicable a los miembros de estas instituciones en el marco de un estado de excepción. Esta figura se limita a ordenar a personas naturales o jurídicas civiles la prestación de servicios forzosos.<sup>46</sup> De conformidad con el artículo 165 de la Constitución, para las

<sup>44</sup> CCE, dictamen 1-25-EE/25, 21 de febrero de 2025, párr. 167; y, dictamen 6-25-EE/25, 03 de octubre de 2025, párr. 90.

<sup>45</sup> CCE, dictamen 6-25-EE/25, 03 de octubre de 2025, párr. 89.

<sup>46</sup> CCE, dictamen 1-25-EE/25, 21 de febrero de 2025, párr. 167; y, dictamen 6-25-EE/25, 03 de octubre de 2025, párr. 90.

Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, lo constitucionalmente posible es disponer su empleo, entendido como la utilización legítima de la fuerza dentro del marco de sus competencias y respetando el ejercicio del derecho a la protesta social de conformidad con la Constitución.

81. Sobre el **empleo de la Policía Nacional**, el artículo 4 del decreto ejecutivo establece que esta intervendrá para garantizar la integridad y la convivencia pacífica de los ciudadanos, actuar de manera emergente ante incidentes que vulneren derechos, proteger el derecho al libre tránsito y al desarrollo de actividades económicas, y prevenir la destrucción del patrimonio nacional y cultural. Estas funciones, sin embargo, se encuentran ya previstas en el régimen ordinario. El artículo 158 de la Constitución establece que “la protección interna y el mantenimiento del orden público son responsabilidad de la Policía Nacional”, y el artículo 163 dispone que esta institución 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”.
82. Si bien se ha reconocido que esta medida podría tener un fin constitucionalmente válido, y ser idónea, necesaria y proporcional para el control del orden público, conforme el dictamen 6-25-EE/25,<sup>47</sup> el empleo de la Policía Nacional para los fines descritos en el artículo 4 no constituye una medida extraordinaria ni específica del estado de excepción. Tal como se ha citado en la normativa previa, el empleo de la Policía Nacional que se encuentra plenamente habilitada dentro de sus competencias ordinarias. En consecuencia, esta medida no genera un efecto útil adicional en el marco del estado de excepción, y su aplicación no se distingue del ejercicio regular de funciones de mantenimiento del orden y protección de los derechos de la ciudadanía.<sup>48</sup>
83. Por otra parte, en cuanto al **empleo de las Fuerzas Armadas**, corresponde realizar el examen de proporcionalidad. En relación con la **finalidad**, el decreto ejecutivo 174 dispone su participación con el fin de restablecer el orden público, de manera complementaria a las acciones de la Policía Nacional. En los considerandos del decreto se argumenta que la capacidad operativa de la Policía Nacional se ha visto sobrepasada por la escalada y coordinación de actos violentos, por lo que el empleo de las Fuerzas Armadas busca apoyar sus labores para recuperar el orden. Siendo así, se refleja un fin constitucionalmente válido a la luz del artículo 158 de la Constitución.<sup>49</sup> Respecto a la

<sup>47</sup>CCE, dictamen 6-25-EE/25, 03 de octubre de 2025, párr. 91.

<sup>48</sup> En la misma línea se ha resuelto sobre estados de excepción en los que se emplea la Policía Nacional para actuar en atención del orden y la seguridad ciudadana. Ver, CCE, dictamen 1-25-EE/25, 21 de febrero de 2025.

<sup>49</sup> Art. 158.- Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos. Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial. La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional. Las servidoras y servidores de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional se formarán bajo los fundamentos de la democracia y de los derechos

**idoneidad**, se observa que dicha medida puede considerarse conducente al fin, ya que, en un contexto de grave conmoción interna, la intervención complementaria de las Fuerzas Armadas puede contribuir al restablecimiento del orden, conforme al artículo 158 de la Constitución.

84. Ahora bien, en cuanto a la **necesidad**, se debe recordar que la Policía Nacional es la institución competente para garantizar la seguridad ciudadana y el orden público. Solo en casos excepcionales en los que se demuestre que su capacidad ha sido superada puede justificarse el apoyo temporal de las Fuerzas Armadas. Esto por cuanto las medidas del régimen ordinario no muestran un ámbito de actuación similar al de las Fuerzas Armadas y al del alcance de sus atribuciones relativas a la seguridad y orden ciudadano, en contextos como el del presente estado de excepción. Cabe aclarar que esta intervención no puede ser autónoma ni independiente, sino que debe realizarse bajo coordinación operativa con la Policía Nacional y con estricta sujeción al mando civil.
85. Esta Corte enfatiza que la necesidad de esta medida se justifica únicamente en el marco del estado de excepción por grave conmoción interna. Cualquier acto de violencia aislado o eventual no basta para activar la intervención militar. El empleo de las Fuerzas Armadas se considera necesario solo cuando exista una situación de violencia generalizada que haya desbordado la capacidad policial, y su actuación deberá limitarse a los objetivos específicos del estado de excepción.
86. Asimismo, la intervención militar debe guardar coherencia con el análisis previo sobre la suspensión del derecho de reunión: su actuación solo es legítima cuando las aglomeraciones en espacios públicos tengan por objeto paralizar servicios públicos, o cuando exista una amenaza efectiva a la seguridad ciudadana, al orden constituido o a sectores estratégicos. En esos casos, la participación de las Fuerzas Armadas debe mantenerse dentro de límites estrictos, tanto en el tiempo como en su alcance operativo. Bajo los criterios expuestos, es posible encontrar justificada la necesidad del empleo de las Fuerzas Armadas.
87. En relación con la **proporcionalidad** en estricto sentido, de acuerdo con lo establecido por esta Corte en el Dictamen 6-25-EE/25, la intervención de las Fuerzas Armadas para el mantenimiento del orden público debe ser excepcional, temporal, complementaria, subordinada, condicionada y fiscalizada. Esto significa que no pueden sustituir a la Policía Nacional ni ampliar sus competencias, sino actuar bajo su coordinación y sujeción al mando civil.<sup>50</sup>

---

humanos, y respetarán la dignidad y los derechos de las personas sin discriminación alguna y con apego irrestricto al ordenamiento jurídico.

<sup>50</sup> CCE, dictamen 6-25-EE/25, 03 de octubre de 2025, párr. 93.



88. Su actuación debe además ajustarse a los principios de uso progresivo, necesario y proporcional de la fuerza, conforme a la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos. En el contexto de protestas o manifestaciones, esto exige individualizar a las personas responsables de actos de violencia, evitando cualquier uso indiscriminado de la fuerza contra el conjunto de manifestantes. Las Fuerzas Armadas, como institución garante de los derechos y libertades ciudadanas, deben respetar el derecho a la protesta pacífica y a la resistencia.
89. En consecuencia, el empleo de las Fuerzas Armadas solo será proporcional cuando su actuación sea excepcional, subsidiaria, subordinada, complementaria, temporal, focalizada y fiscalizada, y se realice con pleno respeto al uso progresivo y proporcional de la fuerza, a la individualización de la violencia y a las garantías del derecho a la protesta pacífica. La proporcionalidad de la medida también exige la existencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas y denuncia frente a eventuales abusos o violaciones de derechos humanos.
90. De esta forma, la Corte considera que la medida de empleo de las Fuerzas Armadas prevista en el artículo 4 del decreto ejecutivo 174 puede reputarse proporcional únicamente si se cumplen de manera estricta los parámetros señalados.

\*

\*   \*

91. En virtud de lo analizado, esta Corte determina que la declaratoria de estado de excepción dispuesta en el decreto ejecutivo 174 es constitucional únicamente respecto de las provincias de Pichincha, Cotopaxi y Chimborazo, en las que se ha demostrado la configuración de la causal por grave conmoción interna. También determina que la suspensión del derecho de reunión y el empleo de las Fuerzas Armadas son constitucionales solo si se ejecutan bajo los límites, condiciones y parámetros establecidos en este dictamen, en estricto respeto a la Constitución y los derechos humanos.
92. Respecto de las demás provincias, Tungurahua, Bolívar, Cañar, Azuay, Orellana, Sucumbíos y Pastaza, la presidencia de la República no ha acreditado información suficiente que justifique la declaratoria del estado de excepción. La Corte no puede avalar medidas extraordinarias sin sustento fáctico suficiente, pues ello desnaturalizaría el carácter excepcional del régimen y ampliaría indebidamente las facultades del Ejecutivo.
93. Finalmente, la Corte enfatiza en el deber de fortalecer el diálogo, la concertación y los mecanismos democráticos de participación que garanticen la vigencia del orden



constitucional. Esto implica la generación de mecanismos de diálogo sólidos que, sin discriminación, consideren las desigualdades estructurales y las distintas realidades de la población ecuatoriana, así como el entendimiento de pueblos y nacionalidades indígenas con enfoque intercultural. El diálogo es un mecanismo democrático esencial en el restablecimiento de todo orden.

94. A su vez, esta Corte recuerda que la declaratoria de constitucionalidad e inconstitucionalidad se realiza de manera abstracta, y no define ni valida situaciones específicas como puede ser la detención legal o ilegal de personas, la determinación del uso de la fuerza desproporcionado o no, o sucesos de represión y/o criminalización específicos de la protesta. Este tipo de valoración debe realizarse de manera individualizada en los casos concretos, en la vía correspondiente y por autoridad competente en función de los derechos reconocidos en la Constitución, instrumentos internacionales y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. A las autoridades correspondientes les corresponde realizar las investigaciones –entre otras situaciones– sobre los actos de violencia; las aprehensiones y detenciones ilegales, arbitrarias y/o ilegítimas; y, el uso desproporcionado de la fuerza, el cual debe ser riguroso en contextos de estados de excepción.<sup>51</sup> Esto incluyendo el enfoque intercultural y en atención de los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas en los casos que correspondan.

## 8. Decisorio

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 grave conmoción interna dispuesta en el decreto ejecutivo 174, únicamente respecto de las provincias de Pichincha, Cotopaxi y Chimborazo durante su período de vigencia.
2. **Declarar** la inconstitucionalidad del estado de excepción en las provincias de Tungurahua, Bolívar, Cañar, Azuay, Orellana, Sucumbíos y Pastaza, por falta de justificación suficiente de los requisitos materiales exigidos por la Constitución por parte de la Presidencia de la República.
3. **Declarar** la constitucionalidad de la suspensión del derecho a la libertad de reunión, ordenada en el artículo 3 del decreto ejecutivo 174, en las provincias de

---

<sup>51</sup> Conforme el párrafo 72 *supra*, la Corte ha señalado que, en contextos como estos y bajo un estado de excepción, los criterios para el uso de la fuerza deben ser observados de manera más estricta. Ver, CCE, sentencia 59-19-IS/21, 19 de mayo de 2021, párr. 28

Pichincha, Cotopaxi y Chimborazo, bajo el cumplimiento de los parámetros determinados en la sección 7.1 de este dictamen.

4. **Declarar** la constitucionalidad de la medida dispuesta en el artículo 4 del decreto ejecutivo 174 sobre el empleo de las Fuerzas Armadas, bajo los parámetros establecidos en la sección 7.2. Se precisa que el régimen ordinario ya faculta a la Policía Nacional para los fines previstos en dicho artículo. Además, se excluye la medida de movilización de la Función Ejecutiva dada la falta de justificación, y se recuerda su facultad de actuación en el territorio nacional.
5. **Requerir** a la Fiscalía General del Estado y a las autoridades competentes de la justicia ordinaria que investiguen y actúen sobre posibles aprehensiones y detenciones ilegales, arbitrarias y/o ilegítimas; y; usos desproporcionados de la fuerza ocurridos en el marco del estado de excepción del decreto ejecutivo 174, conforme lo dispone el artículo 166 de la Constitución.
6. **Recordar** al presidente de la República, a las demás instituciones del Estado y a la ciudadanía los estándares de protección del derecho a las reuniones pacíficas y sus componentes: derecho a la protesta y a resistir que no pueden ser suspendidos en el marco del estado de excepción de conformidad con la Constitución y la Observación General 37 del Comité de Derechos Humanos.
7. **Disponer** a la Defensoría del Pueblo que, en el marco de sus atribuciones constitucionales y legales, emita informes sobre posibles vulneraciones de derechos humanos en el marco del estado de excepción, y cómo se han activado los mecanismos correspondientes para evitar, investigar y sancionar hechos suscitados en el referido marco.
8. **Recordar** que las servidoras y servidores públicos, así como las autoridades de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, son responsables por los posibles abusos o violaciones de derechos que se hubieren cometido durante la vigencia de los estados de excepción, de conformidad con los artículos 159 y 166 de la Constitución. La obediencia debida no exime de responsabilidad a quienes ejecuten órdenes contrarias a la Constitución o los derechos humanos.
9. **Recordar** al Gobierno Nacional los procesos de diálogo democrático, inclusivo e intercultural.
10. **Recordar** a la Asamblea Nacional que, conforme al artículo 166 de la Constitución y al artículo 46 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, tiene la competencia de revisar y revocar la declaratoria de estado de excepción.

**11. Notifíquese y publíquese.**

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, Jorge Benavides Ordóñez, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez; y, dos votos salvados de los jueces constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Raúl Llasag Fernández, el viernes 28 de noviembre de 2025, en la continuación de la sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 27 de noviembre de 2025.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*

Aída García Berni

**SECRETARIA GENERAL**



Firmado electrónicamente por:  
**AIDA SOLEDAD GARCIA  
BERNI**

Validar únicamente con FirmaEC

**Voto salvado**  
**Juez: Raúl Llasag Fernández**

**DICTAMEN 7-25-EE/25**

**VOTO SALVADO**

**Juez constitucional Raúl Llasag Fernández**

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con respeto hacia los argumentos presentados por el juez ponente y por las demás juezas y jueces que votaron a favor del dictamen 7-25-EE/25, aprobado el 28 de noviembre de 2025, formulo el presente voto salvado con el fin de expresar las razones por las que disiento de la argumentación y de la decisión contenidas en el dictamen.
2. El dictamen 7-25-EE/25 efectúa el control constitucional de la declaratoria de estado de excepción en las provincias de Pichincha, Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Bolívar, Cañar, Azuay, Orellana, Sucumbíos y Pastaza, emitido en el decreto ejecutivo 174 de 4 de octubre de 2025 (“**decreto ejecutivo 174**”). En su análisis, se declara la constitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción en las provincias de Pichincha, Cotopaxi y Chimborazo al constatar la real ocurrencia de hechos que configuran la causal de grave conmoción interna. Sobre las medidas, declara la constitucionalidad de la suspensión a la libertad de reunión, el empleo de las Fuerzas Armadas, bajo la observancia de parámetros conforme el dictamen 7-25-EE/25 y aclara que el uso de la Policía Nacional está habilitado por el régimen ordinario.
3. Estoy de acuerdo con las consideraciones previas expuestas en el dictamen 7-25-EE/25. En específico, destaco que el estado de excepción “(...) no puede convertirse en una herramienta preventiva ni de gestión rutinaria del conflicto social”.<sup>1</sup> Así, también enfatizo la importancia del derecho a la resistencia y a la protesta pacífica en el marco de un orden constitucional democrático, lo cual no puede ser restringido ni criminalizado conforme el dictamen 7-25-EE/25.<sup>2</sup> También reconozco la importancia de dejar claro los efectos jurídicos de la inconstitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción en determinadas jurisdicciones territoriales, conforme las consideraciones finales del dictamen 7-25-EE/25.<sup>3</sup>
4. Sin embargo, me aparto de la decisión adoptada por la mayoría del Pleno de la Corte Constitucional porque no estoy de acuerdo con: **i)** el análisis que valida los hechos que configuran la causal de grave conmoción interna en las provincias de Pichincha,

<sup>1</sup> CCE, dictamen 7-25-EE/25, 27 de noviembre de 2025, párr. 9.

<sup>2</sup> *Ibid.*, párr. 14.

<sup>3</sup> *Ibid.*, párrs. 93 y 94.

Cotopaxi y Chimborazo y ii) que los mecanismos dentro del régimen ordinario no son suficientes para abordar los motivos por los cuales se decretó el estado de excepción.

5. Debido a que en el voto salvado que realicé en el dictamen 6-25-EE/25 contiene presupuestos jurídicos similares a la causa 7-25-EE, en este voto, no profundizaré en: la metodología que se debe seguir para evaluar los requisitos del artículo 121 de la LOGJCC,<sup>4</sup> ni sobre aquellas circunstancias que me preocupaban como el enfoque intercultural,<sup>5</sup> sobre el cual también considero que la Corte debió evaluar con mayor precisión en el dictamen objeto de este voto. Por tanto, me refiero a los dos puntos señalados previamente.
6. Como lo he expresado en votos previos, el control material exige a la Corte 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. Esto, con el fin 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 irrazonable de derechos fundamentales.<sup>6</sup>
7. Respecto al primer punto, el dictamen 7-25-EE/25 sintetiza la información aportada por el presidente de la República en un cuadro, sobre el cual me referiré a los hechos específicos de Pichincha, Cotopaxi y Chimborazo:

**Tabla 1:** Síntesis de la información emitida por la Presidencia de la República en informes

Provincia	Informes Policía Nacional (Anexo)	Reportes de medios de comunicación	ECU 911 (1 de octubre)	PMU (4 de octubre)
<b>Pichincha</b>	Cierres de vías (21 y 30 septiembre) y presencia de comuneros “de manera hostil y agresiva con varillas cortopunzantes” (24 de septiembre)	Cierre de vía con escombros, Tabacundo-Cajas (1 de octubre)	1 vía cerrada	No reporta
<b>Cotopaxi</b>	Cierres de vías y manifestantes que, de forma violenta, obligaron el cierre de	No se incluye información	No reporta	No reporta

<sup>4</sup> Para mayor precisión al respecto, revisar: CCE, voto salvado juez constitucional Raúl Llasag Fernández, dentro del dictamen 6-25-EE/25, 3 de octubre de 2025, párr. 5.

<sup>5</sup> *Ibid.*, pp. 21-29.

<sup>6</sup> Voto salvado juez constitucional Raúl Llasag Fernández, dentro del dictamen 6-25-EE/25.

	locales comerciales (21 al 29 de septiembre)			
<b>Chimborazo</b>	Cierres de vías (22 al 30 de septiembre)	Cierre de vías (30 de septiembre), retención de policías (1 de octubre), lanzamiento de piedras, y pinchado de neumáticos (3 de octubre)	1 vía cerrada	1 vía parcialmente habilitada; 8 cerradas (4 en Alausí, 4 en Chunchi)

**Fuente:** Cuadro elaborado con base en el cuadro del párr. 30 del dictamen 7-25-EE/25

8. Al respecto identifico los siguientes hechos: cierres viales de manera violenta; “retención de policías”; “presencia de comuneros ‘de manera hostil y agresiva con varillas cortopunzantes’”; manifestantes “de forma violenta obligaron al cierre de locales comerciales”; “lanzamiento de piedras, y pinchado de neumáticos”.
9. En análisis de los hechos que se acreditan como real ocurrencia, constato que no existe una justificación material para indicar que la sola descripción de comuneros que sostienen “varillas cortopunzantes” configure la causal de grave conmoción interna. La causal exige hechos de tal intensidad que atenten gravemente contra el ejercicio de derechos constitucionales como la estabilidad institucional, la seguridad y la convivencia normal. No es suficiente la sola descripción de conductas potencialmente violentas, sino la demostración objetiva de consecuencias materiales o personales directas por tal hecho como lesiones, daños a viviendas o centros de salud, interrupción sostenida de servicios esenciales, desplazamientos forzados, pérdida significativa de bienes, entre otros. En síntesis, daños concretos que muestren una afectación grave de derechos, pongan en riesgo la seguridad ciudadana y humana; así como el normal desarrollo de las actividades necesarias de subsistencia de la ciudadanía.
10. La mera descripción que se realiza sobre “manifestantes violentos” que usan armas “sofisticadas” como varillas se expresa con un lenguaje de criminalización y posiciona la idea del manifestante violento, sin que se acrediten hechos concretos de daños o afectaciones graves, más que el manejo del discurso emocional en contra de la protesta pacífica. Y, por tanto, la sola descripción no configura la causal de grave conmoción interna.
11. Previo a continuar con el análisis sobre demás hechos, advierto otra preocupación respecto al análisis territorial sobre esta medida. En el dictamen 7-25-EE/25 no queda claro si estos hechos se refieren a las graves actuaciones en San Miguel del Común al

noroccidente de Quito. Por lo que, en el análisis sobre la justificación material del territorio, la Corte tenía que evaluar si los hechos suscitados en el noroccidente de Quito eran suficientes para acreditar la constitucionalidad del estado de excepción en toda la provincia de Pichincha, y por tanto, expongo mi desacuerdo.<sup>7</sup>

12. Sobre la retención de policías, los informes indican que “fueron liberados”. Por lo que tal hecho, aunque tuvo una real ocurrencia, ya no es una causa actual que requiera de medidas excepcionales. Respecto de los hechos sobre enfrentamientos entre manifestantes y servidores policiales, cierres viales, lanzamiento de piedras, y “pinchado de neumáticos”, observo que tienen una real ocurrencia conforme los informes acreditados y corresponde, sobre estos hechos, verificar si configuran la causal de grave conmoción interna.
13. Respecto de los hechos como cierres viales de manera violenta, lanzamiento de piedras y “pinchado de neumáticos”, conforme se ha argumentado en los informes, no es claro si alcanzan una intensidad de tal manera que cubra el umbral para configurar la causal de grave conmoción interna por la afectación de derechos, a la seguridad ciudadana, humana y a la convivencia pacífica. Conforme lo sostuve en el voto salvado que efectué del dictamen 6-25-EE/25: “[l]a sola alegación de un ambiente de tensión o temor no satisface el estándar de necesidad y proporcionalidad que exige la restricción de derechos fundamentales mediante un estado de excepción”.
14. En el mismo sentido, la quema de llantas y los cierres viales asociados constituyen expresiones de protesta social que, si bien pueden generar molestias o interrupciones temporales, no alcanzan el umbral de gravedad requerido para justificar la suspensión de derechos fundamentales. Tales situaciones pueden y deben ser atendidas mediante los mecanismos ordinarios del régimen constitucional, como la mediación, el control administrativo o por los entes de control competentes para el espacio público bajo parámetros constitucionales y legales sobre derechos fundamentales.
15. Sobre el segundo punto de este voto, me parece especialmente relevante destacar que las recomendaciones emitidas en los informes no sugieren explícitamente declarar un estado de excepción o suspender temporalmente derechos para abordar los hechos de violencia social ocurridos. Si bien comprendo, que la declaratoria del régimen

---

<sup>7</sup> Al respecto, también me que en este lugar se reportaron graves hechos que rebasan el uso proporcionado de la fuerza, en concreto, lanzaron gas lacrimógeno a una escuela donde niñas, niños y sus padres madres tuvieron que salir porque era insostenible estar ahí (ver noticia en <https://www.expreso.ec/quito/en-el-dia-29-del-paro-las-protestas-se-mantienen-en-san-miguel-del-comun-en-quito-261361.html>), para mí esto podría potencialmente constituir un trato cruel e inhumano en contra de niñas y niños. Soy consciente que estos hechos ocurrieron con posterioridad a la declaratoria de estado de excepción y por tanto, no pueden formar parte del análisis objeto del control constitucional. Sin embargo, la Corte pudo pronunciarse en consideraciones adicionales sobre estos hechos, y así evitar validar aquellos hechos al justificarse con base en el uso de varillas en San Miguel del Común.

excepcional es exclusiva del presidente de la República y no depende exclusivamente de los informes que sustente la declaratoria, parecería poco congruente que frente a recomendaciones técnicas sobre cómo afrontar los problemas de violencia social, se recurra inmediatamente a una declaratoria de estado de excepción cuando en el régimen constitucional ordinario, el presidente de la República cuenta con mecanismos efectivos para resolver controversias; por ejemplo: el diálogo, la mediación con actores internacionales, son algunas de las posibles medidas.

16. Al contrario, conforme lo he reflexionado en el voto previo, el estado de excepción tuvo un carácter meramente preventivo y, al suspender el derecho a la libertad de reunión, confrontó directamente la posibilidad de organización ciudadana. Esta decisión no redujo la conflictividad, sino que habría exacerbado los agravios y las protestas. Lo anterior evidencia que recurrir a estados de excepción en situaciones de violencia social resulta contraproducente y que, se debe priorizar que los canales ordinarios previstos por el régimen constitucional sean suficientes para atender la situación. En concreto, la suspensión de derechos, lejos de prevenir la conflictividad, podría estar profundizando las causas que originaron las manifestaciones iniciales.
17. Debo enfatizar en la necesidad de abordar los problemas sociales dentro de los cauces ordinarios del Estado de derecho, fortaleciendo la separación de poderes, garantizando la deliberación pública y reconociendo las diversas voces que expresan reclamos legítimos. Esto constituye un elemento esencial de la democracia. El respeto irrestricto a los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución —aprobada por el pueblo ecuatoriano— es, además, un mandato ineludible de preservación del orden democrático y de cumplimiento de los estándares internacionales, que establecen que los estados de excepción solo pueden aplicarse como medidas de último recurso, estrictamente necesarias, proporcionales y temporales.
18. De manera integral, los hechos analizados evidencian que la declaratoria de estado de excepción no constituye una herramienta adecuada para atender demandas sociales de fondo, originadas en desigualdades estructurales, exclusión histórica y falta de atención a sectores discriminados y marginados. La idea de recurrir a estados de excepción cierra por completo la posibilidad de diálogo cuando las instituciones del Estado competentes son las que están constitucionalmente obligadas a crear los espacios adecuados para el diálogo.
19. Por lo expuesto, considero que en el marco de protestas que expresan síntomas de desigualdad social, la suspensión de derechos no constituiría un medio legítimo ni adecuado. Por el contrario, dentro del régimen constitucional ordinario corresponde fortalecer los mecanismos de diálogo, participación y debate público como vías idóneas para canalizar los reclamos ciudadanos a través de los organismos e



instituciones del Estado para su efectiva realización. Recurrir a medidas excepcionales frente a demandas sociales no solo desnaturaliza el carácter extraordinario y temporal de los estados de excepción, sino que además debilita la confianza en las instituciones y erosiona el orden democrático pues los conflictos deben resolverse mediante cauces deliberativos, plurales y no represivos.

20. Por último, considero que, como Corte, no nos corresponde solicitar información adicional cuando la justificación presentada resulta insuficiente. Comprendo que en el dictamen 5-25-EE/25, la Corte solicitó información adicional, y al igual que en el dictamen 7-25-EE/25, la Secretaría General Jurídica de la Presidencia remitió la misma información. Me gustaría dejar sentada mi preocupación al respecto y considerar que debemos, poco a poco alejarnos de esta práctica. En primer lugar, porque no es función de la Corte asistir al presidente de la República en la correcta formulación de un estado de excepción. Nuestro rol es analizar conforme lo que establece la Constitución que la declaratoria sea constitucional. En segundo lugar, si bien podría entenderse como una forma de mostrar que la Corte ha tenido un rol proactivo siendo deferente con el trabajo de la Función Ejecutiva—, a este Organismo no le corresponde suplir las deficiencias sobre la justificación de una declaratoria de estado de excepción en la que incurra el Ejecutivo, en el marco de sus competencias.<sup>8</sup>

21. Por lo expuesto, formulo el presente voto salvado.

**RAUL  
LLASAG  
FERNANDEZ**

Firmado  
digitalmente por  
RAUL LLASAG  
FERNANDEZ  
Fecha: 2025.12.29  
09:24:22 -05'00'

Raúl Llasag Fernández  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

---

<sup>8</sup> CCE, dictamen 4-22-EE/22, 27 de junio de 2022, párr. 22 y dictamen 7-20-EE/20, 27 de diciembre de 2020, párr. 67.

**Razón:** Siento por tal que el voto salvado del juez constitucional Raúl Llasag Fernández, anunciado en el dictamen de la causa 7-25-EE, fue presentado en la Secretaría General el 01 de diciembre de 2025, mediante correo electrónico, a las 08h00. En virtud de la renuncia de Aída García al cargo de secretaria general, aprobada en la sesión jurisdiccional ordinaria de 04 de diciembre de 2025, firma el secretario general en ejercicio, conforme a su designación efectuada a partir del 08 de diciembre de 2025.- Lo certifico.

CRISTIAN RAUL CAIZA  
ASITIMBAY  
2025.001.20997

Cristian Caiza Asitimbay  
**SECRETARIO GENERAL**

**Voto salvado****Jueza:** Alejandra Cárdenas Reyes**DICTAMEN 7-25-EE/25****VOTO SALVADO****Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes**

1. En virtud de los artículos 92 y 93 de la LOGJCC y del artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con respeto a la decisión de mayoría, formulo mi voto salvado respecto del dictamen 7-25-EE/25, emitido en la sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 28 de noviembre de 2025.
2. En la sentencia 7-25-EE/25, este Organismo declaró, por un lado, la constitucionalidad parcial del decreto ejecutivo 174 de 4 de octubre de 2025, en lo relativo a la declaratoria de estado de excepción por la causal de grave conmoción interna, exclusivamente en las provincias de Pichincha, Cotopaxi y Chimborazo, al constatar la real ocurrencia de acontecimientos que afectan el orden institucional y la seguridad ciudadana; así como la constitucionalidad de las medidas extraordinarias de suspensión del derecho a la libertad de reunión y del empleo de las Fuerzas Armadas, conforme a los límites establecidos en el dictamen. Por otro lado, declaró la inconstitucionalidad del estado de excepción en las provincias de Tungurahua, Bolívar, Cañar, Azuay, Orellana, Sucumbíos y Pastaza.
3. Respetuosamente, disiento de la decisión de mayoría y presento un voto salvado. A mi juicio, el Presidente no acreditó la real ocurrencia de los hechos necesarios para configurar la causal de grave conmoción interna -a pesar de que la Corte le requirió que remita información adicional- y tampoco demostró que los mecanismos ordinarios disponibles resultaran insuficientes. Por ende, el decreto ejecutivo 174 debió haber sido declarado inconstitucional. A continuación, expongo mis razones de mi disidencia.
4. Conforme al artículo 121 de la LOGJCC y a la jurisprudencia constante de esta Corte, el control material de los estados de excepción exige verificar, al menos, cuatro elementos: (i) que los hechos alegados hayan tenido real ocurrencia; (ii) que dichos hechos configuren efectivamente alguna de las causales previstas en el artículo 164 de la Constitución; (iii) que no puedan ser afrontados mediante el régimen constitucional ordinario; y (iv) que la declaratoria respete los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución.<sup>1</sup> Se trata de un control estricto, que impide a esta Corte sustituir con conjeturas o apreciaciones genéricas la carga argumentativa y probatoria

---

<sup>1</sup> LOGJCC, Art. 121.

que corresponde al presidente de la República, dada la naturaleza excepcional y restrictiva de la figura.

5. Ahora bien, en el caso bajo análisis, los hechos relatados en el decreto ejecutivo de estado de excepción y retomados en el dictamen de mayoría para declarar su constitucionalidad parcial se reducen, en lo sustancial, a lo descrito en el párrafo 36, según el cual:

En Pichincha, se reporta el cierre de vías y la presencia de comuneros de manera hostil con varillas cortopunzantes.; en Cotopaxi, se reporta el cierre de locales de forma violenta por manifestantes; y, en Chimborazo, se registran retención de policías, sostenidas durante varios días, lanzamiento de piedras y bloqueos, de acuerdo con la información de la Presidencia de la República.

6. Esta Corte ha definido la causal de grave conmoción interna como la concurrencia de dos elementos: (i) la real ocurrencia de acontecimientos de tal intensidad que afecten gravemente el ejercicio de los derechos constitucionales, la estabilidad institucional, la seguridad y la convivencia normal de la ciudadanía; y (ii) que, como consecuencia de tales acontecimientos, se genere una considerable alarma social.<sup>2</sup> Es decir, no cualquier situación de conflictividad, tensión social o comisión de ilícitos basta para activar esta causal, sino únicamente aquellos escenarios extraordinarios en los que se verifica una alteración grave, extendida y cualitativamente intensa del orden constitucional.
7. A la luz de este estándar, considero que los eventos referidos en el párrafo 36 del dictamen de mayoría no acreditan que las protestas hayan producido paralización de servicios públicos esenciales, afectación sostenida de ejes viales estratégicos, daños significativos a bienes públicos o privados, ni -en general- afectaciones graves y generalizadas a la integridad de las personas o a la estabilidad institucional. En ausencia de tales elementos, no resulta posible calificar los hechos descritos como acontecimientos “intensos” con efectos “graves” -que es lo exigido por la causal de grave conmoción interna-, ni tampoco se demuestra la existencia de una alarma social de magnitud tal que justifique la suspensión extraordinaria de derechos.
8. Este Organismo ya ha determinado que las personas son titulares del derecho a la protesta siempre que lo ejerzan de manera pacífica y sin atentar contra los derechos, libertades y garantías de terceros.<sup>3</sup> En consecuencia, los hechos violentos relatados (como el cierre de negocios o el uso de varillas) o las retenciones momentáneas de agentes en el marco de manifestaciones, exceden el ejercicio legítimo de dicho derecho y, en tal condición, son jurídicamente reprochables y potencialmente punibles.

<sup>2</sup> CCE, dictamen 3-19-EE/19, 09 de julio de 2019, párr. 21.

<sup>3</sup> CCE, dictamen 5-19-EE/19, 07 de octubre de 2019, párr. 29 y CCE, sentencia 33-20-IN/21, 5 de mayo de 2021, párr. 125.

Corresponde que sean investigados y, de ser el caso, sancionados a través de los mecanismos ordinarios de responsabilidad penal y administrativa.

9. Sin embargo, como ya sostuve en mi voto salvado en el dictamen 6-25-EE/25, aun tomando por ciertos los hechos referidos en el párrafo 36 de la decisión de mayoría, estos **no dejan de constituir eventos aislados, localizados y de alcance territorial acotado, que no alcanzan, por sí mismos, el umbral de gravedad e intensidad requerido para configurar la causal de grave conmoción interna**. Admitir lo contrario implicaría rebajar de manera injustificada el estándar constitucional y habilitar el uso del estado de excepción frente a prácticamente cualquier protesta que registre incidentes puntuales de violencia, con el consiguiente efecto disuasorio sobre la protesta social pacífica.
10. Lo anterior se refuerza si se considera que el presidente de la República tampoco acreditó que los mecanismos ordinarios (como la intervención policial, el control de tránsito, la justicia penal ordinaria y la coordinación interinstitucional a nivel local y nacional) hubiesen resultado insuficientes o desbordados al momento de la emisión del decreto ejecutivo examinado. De acuerdo con el artículo 121 de la LOGJCC, esta es una condición material indispensable: los hechos constitutivos de la declaratoria deben ser de tal naturaleza que no puedan ser superados mediante el régimen constitucional ordinario.
11. En el presente caso, los hechos reseñados en el párrafo 36 del voto de mayoría describen incidentes concentrados en ciertas zonas de Pichincha, Cotopaxi y Chimborazo, pero no se acompañan de evidencia que demuestre que la capacidad operativa ordinaria de la fuerza pública y de la administración de justicia se hubiera visto excedida o neutralizada. En ausencia de tal demostración, no puede presumirse la insuficiencia del régimen ordinario ni la necesidad de acudir a un instrumento como el estado de excepción.
12. En virtud de lo expuesto, estimo que este Organismo debió declarar la **inconstitucionalidad** de la declaratoria de estado de excepción contenida en el decreto ejecutivo 174, por cuanto el presidente de la República no acreditó la real ocurrencia de hechos que configuren la causal de grave conmoción interna, ni justificó que tales hechos no pudieran ser atendidos mediante las herramientas del régimen ordinario. Esto, a pesar de que la Corte Constitucional le otorgó al Presidente la posibilidad de entregar información adicional que robusteciera la motivación de la declaratoria;<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Mediante auto de 13 de octubre de 2025, la Corte dispuso al Presidente que remita “un informe complementario en el que, además de la información contenida en el decreto ejecutivo y la ya remitida en el anexo de sobre cerrado, se detallen los hechos y las fuentes que respaldan la declaratoria del estado de excepción por grave conmoción interna en las diez provincias.”

oportunidad que fue expresamente rechazada por el Ejecutivo.<sup>5</sup> En un contexto de uso reiterado de los estados de excepción, la negativa a proporcionar dicha información refuerza la necesidad de un control constitucional especialmente estricto y, en mi criterio, impedía emitir un dictamen de constitucionalidad, aun parcial, respecto de la causal de grave conmoción interna invocada.

13. Finalmente, considero necesario recordar que, en contextos de protesta social, el control constitucional de declaratorias de estados de excepción debe ser particularmente riguroso. Lo que está en juego no es solo la restauración del orden, sino la garantía del derecho a la protesta. Este Organismo ya ha reconocido que el derecho de manifestación y/o reunión, de conformidad con lo prescrito en el artículo 66 numeral 13 de la CRE, constituye un medio idóneo para poder expresar públicamente ideas, protestas o reivindicaciones.<sup>6</sup> La expresión colectiva de las libertades de reunión, expresión y participación constituye un pilar del espacio cívico. Por ello, la calificación de hechos como “grave conmoción interna” no puede descansar en episodios aislados ni en conjeturas sobre su eventual escalamiento, pues ello produciría un efecto amedrentador en los manifestantes. Aquello sería incompatible con el mandato estatal de facilitar y proteger el ejercicio legítimo de la protesta.<sup>7</sup> En un estado constitucional, las suspensiones o limitaciones a derechos fundamentales solo se admiten cuando el Ejecutivo demuestre con precisión que no existe alternativa ordinaria eficaz y que la intensidad del fenómeno rebasa el umbral excepcional fijado por esta Corte.
14. De igual modo, los principios de excepcionalidad, necesidad y proporcionalidad del estado de excepción obligan a distinguir entre ilícitos puntuales ocurridos en el marco de manifestaciones y situaciones realmente extraordinarias que pongan en grave riesgo la estabilidad institucional y la convivencia democrática. Equiparar la protesta a un supuesto de grave conmoción interna, sin que existan las condiciones de gravedad necesarias, desnaturaliza el estado de excepción, ordinariza la suspensión de derechos y erosiona la confianza pública.

XIMENA  
ALEJANDRA  
CARDENAS  
REYES

Firmado digitalmente  
por XIMENA ALEJANDRA  
CARDENAS REYES  
Fecha: 2026.01.09  
06:46:00 -05'00'

Alejandra Cárdenas Reyes  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

<sup>5</sup> Escrito presentado ante este Organismo por Stalin Andino González, en calidad de Secretario Jurídico de la presidencia de la República, el 16 de octubre de 2025.

<sup>6</sup> CCE, sentencia 33-20-IN/21, 5 de mayo de 2021, párr. 121

<sup>7</sup> *Ibid*, párr. 122

**Razón:** Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en el dictamen de la causa 7-25-EE fue presentado en Secretaría General el 12 de diciembre de 2025, mediante correo electrónico a las 16:20.- Lo certifico.

CRISTIAN RAUL  
CAIZA ASITIMBAY  
2025.001.20997

Cristian Caiza Asitimbay  
**SECRETARIO GENERAL**

**CASO Nro.- 7-25- EE**

**RAZÓN.-** Siento por tal que, el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día seis de diciembre dos mil veinticinco por el presidente de la Corte Constitucional, Jhoel Escudero Soliz, el voto salvado del juez constitucional Raúl Llasag Fernández el veintinueve de diciembre de dos mil veinticinco y el voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes el nueve de enero de dos mil veintiséis, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

*Documento firmado electrónicamente*

Cristian Caiza Asitimbay  
**SECRETARIA GENERAL**





**Dictamen 9-25-EE/25**  
**Jueza ponente:** Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 04 de diciembre de 2025

### **CASO 9-25-EE**

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

#### **DICTAMEN 9-25-EE/25**

**Resumen:** La Corte Constitucional dictamina la constitucionalidad del decreto ejecutivo 202 de 4 de noviembre de 2025 por la causal de grave conmoción interna, circunscrita a las provincias de Guayas, El Oro, Los Ríos, Manabí y Santa Elena al constatar la real ocurrencia de hechos que desbordaron las instituciones de seguridad del Estado, afectando el orden democrático y la seguridad humana. Se excluyen de la declaratoria los cantones La Maná de la provincia de Cotopaxi, Las Naves y Echeandía de la provincia de Bolívar.

Por otra parte, debido a que el decreto ejecutivo 202 no invocó la causal de conflicto armado interno para sustentar el estado de excepción, la Corte declara la inconstitucionalidad de la frase “y del conflicto armado interno, identificado fácticamente” del artículo 1 del decreto, por ser contraria al artículo 164 de la Constitución, que contempla la grave conmoción interna y el conflicto armado interno como causales independientes de una declaratoria de estado de excepción. Se aclara que este dictamen no constituye una valoración sobre la existencia o no de un conflicto armado interno en el país.

Respecto de las medidas, la Corte declara la constitucionalidad de la suspensión de los derechos a la inviolabilidad de domicilio -únicamente en la conducción de *allanamientos*- y de correspondencia. Sin embargo, declara la inconstitucionalidad de la disposición de que se realicen inspecciones y requisas, debido a que dichas medidas pueden realizarse 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 ..

- 4.3. 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** .....
- 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 inviolabilidad de correspondencia .....
- 7. Decisión**.....

### 1. Antecedentes procesales

1. El 6 de noviembre de 2025, Daniel Roy-Gilchrist Noboa Azín, en calidad de presidente de la República (“**presidente de la República**”), informó a la Corte Constitucional sobre la expedición del decreto ejecutivo 202 de 4 de noviembre de 2025, el cual contiene la declaratoria de estado de excepción por grave conmoción interna en las provincias de Manabí, Guayas, Santa Elena, Los Ríos, El Oro y los cantones La Maná de la provincia de Cotopaxi, Las Naves y Echeandía de la provincia de Bolívar durante sesenta días (“**decreto ejecutivo 202**”). En un sobre cerrado, el presidente de la República adjuntó los siguientes documentos:
- i. Informes técnico y jurídico emitidos en el marco de la declaratoria de estado de excepción, por el Servicio de Seguridad Integrado Ecu 911. (“**Informes 1**”)
  - ii. Barrido sobre notas de seguridad en provincias en estado de excepción del 01 al 28 de octubre de 2025, emitido por la Presidencia de la República. (“**Informe 2**”)
  - iii. Informe CCFFAA-J-3-PM-2025-235-INF emitido por la Dirección de Operaciones del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y el Informe CCFFAA-DAJ-2025-019-INF emitido por la Dirección de Asesoría Jurídica del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. (“**Informes 3**”)
  - iv. Informe PN-SCG-CEO-2025-485-INF sobre Seguridad emitido por el subcomandante General de la Policía Nacional del Ecuador. (“**Informe 4**”)
  - v. Informe MDI-SSP-DCTPTIM-2025-0100-IT emitido por la Dirección contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes del Ministerio del Interior; informe de acciones ordinarias de la Subsecretaría de Migración del Ministerio del Interior; informe MDI-SSP-DPD-2025-0050-IT emitido por la Dirección de Personas Desaparecidas del Ministerio del Interior; informe SCD-SGCD-2025-070 emitido

por la Dirección de Gestión del Combate al Delito del Ministerio del Interior; informe de la Dirección de Comunicación Social del Ministerio del Interior; informe técnico MDI-SSP-DOTT-2025-0234-IT de la Dirección contra la Delincuencia Organizada Transnacional y Terrorismo del Ministerio del Interior; informe de las acciones del Consejo de Seguridad Pública y del Estado emitido por la Dirección de Asesoría Técnica del Ministerio del Interior; informe técnico MDI-SSP-DCTPTIM-2025-0100-IT de la Dirección contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes del Ministerio del Interior; informe de actividades ejecutadas en materia de seguridad de Subsecretaría de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito y la Violencia del Ministerio del Interior; informe MDI-SACSCSF-DASC-DCSC-2025-0001-IT de acciones ordinarias de la Subsecretaría de Administración y Control de Sustancias Catalogadas sujetas a Fiscalización del Ministerio del Interior; e informe técnico MDI-SSP-DSP-2025-0136-IT emitido por la Dirección de Seguridad Jurídica Pública del Ministerio del Interior. (**“Informes 5”**)

2. Mediante sorteo electrónico de 6 de noviembre de 2025, la causa fue sorteada a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, quien avocó conocimiento en el auto de 19 de noviembre de 2025 y dispuso al presidente de la República remitir las constancias de las notificaciones a los organismos correspondientes, conforme al artículo 166 de la Constitución.
3. El 21 de noviembre de 2025, la Secretaría General Jurídica de la Presidencia entregó la documentación dispuesta por la jueza.

## **2. Competencia**

4. 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 202, de conformidad con los artículos 166 y 436 numeral 8 de la Constitución y los artículos 75 numeral 3 literal c y 119 de la LOGJCC.

## **3. Control formal de la declaratoria de estado de excepción**

5. Esta sección verificará si la declaratoria de estado de excepción contenida en el decreto cumple con los requisitos formales previstos en el artículo 120 de la LOGJCC, que son los siguientes:
  1. Identificación de los hechos y de 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.

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

6. En el decreto ejecutivo 202, el presidente de la República detalla información sobre hechos delictivos ocurridos durante el mes de octubre de 2025. Además, se remiten los informes detallados en el párrafo 1, en los cuales se registran actos de violencia criminal durante el mismo periodo. En atención a ello, el presidente de la República declara el estado de excepción por la causal de grave conmoción interna, prevista en el artículo 164 de la Constitución.
7. Por lo tanto, la declaratoria cumple con el primer requisito de forma establecido en el artículo 120 numeral 1 de la LOGJCC.

### **3.2. Justificación de la declaratoria**

8. De acuerdo con el artículo 1 del decreto ejecutivo 202, el presidente de la República fundamenta la declaratoria de estado de excepción en “los índices de violencia, cometimiento de delitos y la intensidad de la perpetración de ilícitos por grupos criminales” en las provincias de Manabí, Guayas, Santa Elena, Los Ríos, El Oro; así como en “la presencia e intento de control territorial que ejercen estos grupos en los cantones La Maná de la provincia de Cotopaxi y Las Naves y Echeandía de la provincia de Bolívar, en el contexto de violencia”.
9. Además, en la parte considerativa del decreto, el presidente refiere varios hechos delictivos y segmentos de los informes detallados en el párrafo 1, los cuales exponen la situación de violencia que enfrenta el país. Respecto de los informes señalados, esta Corte constata que fueron emitidos por entidades gubernamentales que tienen competencia en asuntos de seguridad del Estado y aportan justificaciones para la declaratoria de estado de excepción.
10. Por tanto, la Corte verifica el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 120 numeral 2 de la LOGJCC.

### **3.3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria**

11. El ámbito territorial de la declaratoria de estado de excepción comprende las provincias de Manabí, Guayas, Santa Elena, Los Ríos, El Oro y los cantones La Maná de la provincia de Cotopaxi, Las Naves y Echeandía de la provincia de Bolívar, según

el artículo 1 del decreto ejecutivo 202. Sobre el ámbito temporal, el artículo 2 del decreto establece que el estado de excepción durará 60 días.

12. En consecuencia, el decreto acredita el tercer requisito de forma establecido en el artículo 120 numeral 3 de la LOGJCC.

#### **3.4. Derechos que sean susceptibles de suspensión o limitación**

13. De conformidad con el numeral 4 del artículo 120 de la LOGJCC, en el caso de que el decreto ejecutivo afecte derechos, este debe referirse a aquellos que sean susceptibles de limitación, a la luz del artículo 165 de la Constitución.
14. El artículo 3 del decreto ejecutivo 202 dispone la suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio, la cual “consistirá en la realización de inspecciones, allanamientos y las requisas correspondientes por parte de Policía Nacional y las Fuerzas Armadas”. Por su parte, el artículo 4 del decreto ordena la suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia, la cual “pretende la identificación, análisis y recopilación de mensajes, comunicaciones y/o misivas físicas o electrónicas que tengan por objeto el ocultamiento de cualquier miembro de un grupo criminal u ocultamiento de alguna conducta ilícita que dan lugar a esta declaratoria”.
15. En ese marco, de conformidad con el artículo 165 de la Constitución, los derechos referidos en el decreto ejecutivo 202 -inviolabilidad de correspondencia y de domicilio- son susceptibles de suspensión o limitación a través de la declaratoria de estado de excepción. En consecuencia, se verifica el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 120 numeral 4 de la LOGJCC.
16. Ahora bien, este Organismo advierte que, aunque en los artículos 3 y 4 del decreto el presidente de la República dispone la *suspensión* de derechos, el artículo 2 se refiere a estos derechos como “restringidos”. Al respecto, esta Corte insiste una vez más al Ejecutivo que, conforme al artículo 165 de la Constitución, durante un estado de excepción, únicamente está facultado para *suspender o limitar* derechos. Como ya lo ha indicado la Corte en dictámenes anteriores,<sup>1</sup> el concepto de “restricción” implica una limitación severa en el ejercicio de los derechos que puede llegar a anular un derecho, lo cual excede las facultades del presidente en esa materia.

#### **3.5. Notificaciones requeridas por la Constitución y tratados internacionales**

---

<sup>1</sup> Ver por ejemplo: CCE, dictamen 3-25-EE/25, 26 de mayo de 2025, párr. 18; CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párrs. 15 y 16.

17. El 21 de noviembre de 2025 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 numeral 5 de la LOGJCC.

\*

18. En síntesis, esta Corte concluye que la declaratoria de estado de excepción contenida en el decreto ejecutivo 202 cumple con los requisitos formales determinados en el artículo 120 de la LOGJCC.

#### **4. Control material de la declaratoria de estado de excepción**

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

20. Este análisis exige una evaluación objetiva, verificable y razonada de la necesidad de adoptar medidas extraordinarias, sustentada en los hechos que motivan la declaratoria y tiene como finalidad garantizar que el uso de las facultades propias del régimen constitucional excepcional, no se convierta en una herramienta para la suspensión prolongada o injustificada de derechos fundamentales.<sup>2</sup>

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

21. Según la jurisprudencia de este Organismo, la real ocurrencia de los hechos en los que se fundamenta un estado de excepción exige demostrar, de manera objetiva y suficiente, que se trata de circunstancias presentes y verificables, no de simples supuestos futuros.<sup>3</sup> En ese sentido, la Corte ha recalcado que el presidente de la República no puede limitarse a sostener la existencia de tales hechos, sino que debe acreditarlos con material probatorio idóneo, ya sea a través de informes oficiales, reportes de organismos especializados, evidencias audiovisuales y periciales, o

---

<sup>2</sup> CCE, dictamen 5-25-EE/25, 11 de septiembre de 2025, párr. 22

<sup>3</sup> CCE, dictamen 3-21-EE/21, 21 de julio de 2021, párr. 7.1.1.

cualquier otro medio útil, objetivo y verificable que permita demostrar fehacientemente la realidad de los acontecimientos.<sup>4</sup> Asimismo, esta Corte podrá considerar hechos notorios o de conocimiento público generalizado.<sup>5</sup>

22. Para comenzar, se observa que el decreto ejecutivo 202 menciona hechos de violencia criminal ocurridos durante el mes de octubre de 2025<sup>6</sup> y hace referencia al Informe 2, el cual detalla noticias de diversos sucesos violentos y homicidios intencionales (“**H.I**”) sucedidos en las provincias y cantones determinados en el decreto durante el mismo periodo examinado.<sup>7</sup>
23. Además, los Informes 1 señalan que, durante el periodo entre el 1 y el 27 de octubre de 2025, el Sistema Integrado de Seguridad ECU 911 (“**ECU 911**”) ha coordinado:

[...] 5239 emergencias relacionadas con delitos donde exista violencia contra las personas o fuerza sobre las cosas, de las cuales Guayas tiene una participación del 60,4% (3.164), seguido por la provincia de Los Ríos con el 14,42% (757), El Oro con el 12,4% (650), Manabí con el 9,1% (477), Santa Elena con el 3,2% (169) y los cantones de La Maná con el 0,2% (13), Echandía [sic] con el 0,1% (5) y Las Naves con el 0,1% (4). [...] Los Ríos se mantiene como el territorio más estable y Las Naves incrementa en 100%.

24. En particular, en los Informes 3, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (“**CCFFAA**”) detalla la actuación de estructuras criminales durante el mes de octubre de 2025. Reporta que, hasta el 27 de octubre de 2025, “se registraron 632 personas asesinadas, con una tasa de 26 fallecidos por cada 100 000 habitantes; además, comparando los H.I. registrados en OCT25 (459 H.I.) con OCT24 (700 H.I.) se evidencian [sic] un decremento del 34%.” Además, afirma que “mensualmente se estarían registrando un promedio de 755 H.I, 174 por semana, 25 por día y 01H.I cada hora, por lo que consideran que el país podría cerrar este año con 9062 H.I y una tasa de 50,08 por cada 100.000 habitantes, lo que convertiría al 2025, en el año más violento de la historia.” Adicionalmente, señala que “comparando la cantidad de H.I registrados en OCT25 con los últimos tres meses, se evidencian [sic] un decremento 10% [sic]; sin embargo, en las provincias de Guayas, El Oro, Los Ríos, Manabí y Bolívar, que se encuentran dentro del Estado de Excepción [sic] vigente, se evidencia una tendencia al incremento del índice delictivo”.

<sup>4</sup> CCE, dictamen 8-21-EE/21, 10 de diciembre de 2021, párr. 20

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Dado que el decreto ejecutivo fue dictado el 6 de noviembre de 2025, la información sobre el mes de octubre de 2025 es relevante.

<sup>7</sup> El Informe 2 reporta 74 noticias transmitidas en canales de televisión y 373 transmitidas por medios impresos y digitales, relacionadas a hechos violentos ocurridos en las zonas referidas en el decreto de estado de excepción.



25. Por su parte, los Informes 4 y 5 determinan que, durante el periodo comprendido entre el 01 al 27 de octubre 2025, han existido 516 víctimas de homicidio intencional, detallados en el siguiente cuadro:

**Tabla 1:** Víctimas de homicidio intencional (provincias)

Provincia	Año Act.	Peso %
Guayas	221	42.8%
Los Ríos	107	20.7%
Manabí	105	20.3%
El Oro	58	11.2%
Santa Elena	25	4.8%
<b>Total</b>	<b>516</b>	<b>100,0%</b>

Elaboración: Corte Constitucional, con base en la información entregada por el presidente de la República.

26. En ese sentido, el decreto ejecutivo 202 también añade que “varias de las muertes violentas reportadas en el período comprendido entre el 01 al 28 de octubre de 2025, son el resultado de disputas entre bandas criminales y no como consecuencia de la delincuencia común”, esto en virtud de que “demuestran violencia extrema al ser ejecutados con explosivos y en espacios públicos (viviendas, sitios recreativos, embarcaciones, mercados, centros comerciales, puentes).”
27. Además, los Informes 4 y 5 indican que, durante el periodo analizado, a nivel nacional se han registrado 2 homicidios intencionales contra miembros de la fuerza pública (Policía Nacional). Asimismo, afirman que se registraron 68 homicidios múltiples con 172 víctimas en las provincias examinadas, conforme a la siguiente tabla:

**Tabla 2:** Homicidios múltiples (provincias)

PROVINCIA	02 VÍCTIMAS	03 VÍCTIMAS	04 VÍCTIMAS	06 VÍCTIMAS	08 VÍCTIMAS	Total
EL ORO	6		1			7
GUAYAS	23	5	3	1		32
LOS RÍOS	12	1			1	14
MANABÍ	8	1	1		1	11
SANTA ELENA	2	1	1			4
<b>T. Casos</b>	<b>51</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>68</b>
PROVINCIA	02 VÍCTIMAS	03 VÍCTIMAS	04 VÍCTIMAS	06 VÍCTIMAS	08 VÍCTIMAS	Total
<b>T. Víctimas</b>	<b>102</b>	<b>24</b>	<b>24</b>	<b>6</b>	<b>16</b>	<b>172</b>

Fuente: DINASED – Sistema David  
Fecha de la descarga de la base: 28-10-2025  
Hora de la descarga de la base: 08h00  
Corte: 01 al 27 de octubre de 2025

28. Por su parte, el Informe 4 señala que, si se compara el periodo analizado (01 al 27 de octubre de 2025) con el del 2024, se evidencia un incremento del 4% en las muertes violentas a nivel nacional, lo que representa 28 casos adicionales, siendo el asesinato

el tipo de muerte más recurrente. Además, indica que territorialmente la violencia se concentra “en las provincias de Guayas, Manabí, Los Ríos y El Oro, que en conjunto representan el 78,4% del total de casos. La dinámica predominante es la violencia criminal, responsable del 95,3% de los homicidios intencionales, motivados principalmente por amenazas (69,5%), tráfico interno de drogas (25,5%) y robo a personas (3,5%).” Añade que los H.I a nivel nacional durante el periodo en estudio ocurren mayoritariamente en el espacio público, en donde se registra el 68,5% de eventos. Finalmente, los indicadores del Informe 4 reflejan una reducción sostenida de los eventos delictivos en varias jurisdicciones del país, comparando el mes de octubre de 2024 con el de 2025.

29. Adicionalmente, el Informe 4 detalla los datos relacionados a homicidios intencionales ocurridos entre el 01 y el 27 de octubre de 2025, en las provincias incluidas en el decreto:

**Tabla 3:** Comparativo de homicidios intencionales (provincias)

Provincia	H.I OCT2025	Comparativo (H.I OCT2024)	Eventos homicidios múltiples
Guayas	237	Decremento del 18%	30
Los Ríos	112	Incremento del 81%	14
Manabí	109	Incremento del 63%	10
El Oro	62	Decremento del 27%	8
Santa Elena	26	Incremento del 44%	4

Elaboración: Corte Constitucional, con base en la información entregada por el presidente de la República.

30. También los Informes 4 y 5 señalan que, durante el periodo 01 al 27 de octubre de 2025, se registraron 2474 indicios de origen balístico (vainas percutidas) en los territorios referidos por el decreto de estado de excepción. Agregan que “las cantidades de vainas percutidas en las subzonas Manabí representan el 38,92%, Guayas con el 19,20%, Los Ríos con el 17,99%, El Oro 14,87%, Santa Elena con el 8,73% y Cotopaxi con el 0,28%”.
31. Respecto al cometimiento de otros actos delictivos (aparte de H.I), el análisis estadístico del periodo del 01 al 27 de octubre de 2025 realizado por el Informe 4, evidencia que “en las provincias de análisis: Guayas, Los Ríos, Manabí, El Oro y Santa Elena, se concentra el 58,58% de la delincuencia a nivel nacional”, conforme a la siguiente tabla:

**Tabla 4:** Comparativo de eventos delictivos en el país

Delitos del CMI por Provincia	01-Oct al 27-Oct 2024	01-Oct al 27-Oct 2025	Variación Absoluta	Variación Porcentual	Peso %
Guayas	2007	1602	-405	-20%	41,18%
Pichincha	1120	873	-247	-22%	22,44%
Manabí	402	259	-143	-36%	6,66%
El Oro	281	190	-91	-32%	4,88%
Los Ríos	335	152	-183	-55%	3,91%
Sto Dgo De Los Tsáchilas	118	147	29	25%	3,78%
Esmeraldas	105	92	-13	-12%	2,37%
Chimborazo	102	89	-13	-13%	2,29%
Santa Elena	134	76	-58	-43%	1,95%
Tungurahua	74	68	-6	-8%	1,75%
Cotopaxi	79	55	-24	-30%	1,41%
Imbabura	145	53	-92	-63%	1,36%
Azuay	168	44	-124	-74%	1,13%
Sucumbíos	52	43	-9	-17%	1,11%
Loja	36	40	4	11%	1,03%
Orellana	32	27	-5	-16%	0,69%
Cañar	42	21	-21	-50%	0,54%
Carchi	16	14	-2	-13%	0,36%
Bolívar	16	13	-3	-19%	0,33%
Napo	17	12	-5	-29%	0,31%
Morona Santiago	19	8	-11	-58%	0,21%
Pastaza	19	8	-11	-58%	0,21%
Zamora Chinchipe	8	4	-4	-50%	0,10%
Galápagos	5	0	-5	-100%	0,00%
<b>Total general</b>	<b>5332</b>	<b>3890</b>	<b>-1442</b>	<b>-27%</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: DINASED – Sistema David<sup>8</sup>

32. Por otro lado, sobre los cantones La Maná, Echeandía y Las Naves, el decreto ejecutivo 202 señala que “los grupos criminales asentados en el país, para evadir los controles, utilizan los cantones cercanos a las provincias en estado de excepción como escondites, centros de almacenamiento, e incluso como rutas de traslado de sustancias sujetas a fiscalización”; por tanto, los tres cantones referidos son considerados “como territorios estratégicos y de resguardo, debido a sus condiciones geográficas”. El referido decreto afirma que estos territorios revelan “un patrón creciente de violencia intergrupal y sofisticación delictiva, caracterizado por el uso de artefactos explosivos, tráfico de armas artesanales y enfrentamientos por el control territorial entre organizaciones criminales”.
33. Con respecto a los 3 cantones, el Informe 4 detalla los datos relacionados a eventos delictivos ocurridos entre el 01 de enero al 26 de octubre de 2025:

<sup>8</sup> El Sistema DAVID es una plataforma informática del Ministerio del Interior que permite analizar datos delictuales en tiempo real y apoya las labores policiales para combatir la delincuencia.

**Tabla 5:** Comparativo de homicidios intencionales (cantones)

Cantón	Delitos 2025	Comparativo (Delitos 2024)	Homicidios intencionales 2025	Comparativo (Homicidios intencionales 2024)
Las Naves	124	Incremento del 49%	17	Incremento del 183%
La Maná	427	Decremento del 31%	8	Incremento del 100%
Echeandía	157	Decremento del 20%	1	Decremento del 50%

Elaboración: Corte Constitucional con base en la información presentada por el presidente de la República.

34. De la revisión de la información reseñada, este Organismo considera acreditada la certeza en la ocurrencia de los hechos. La Corte advierte que el presidente de la República ha recurrido a diferentes fuentes de información que permiten constatar los hechos: noticias publicadas en diversos medios de comunicación nacionales, hechos públicos y notorios sobre la situación de violencia que atraviesa el país y, principalmente, informes emitidos por instituciones del Estado con competencias específicas del área de seguridad como el CCFFAA, Ministerio del Interior, Policía Nacional y el ECU 911.
35. Con base en el análisis precedente, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito material previsto en el artículo 121 numeral 1 de la LOGJCC.

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

36. En el artículo 1 del decreto ejecutivo 202, el presidente de la República invoca la causal de grave conmoción interna debido a
- [...] los índices de violencia, cometimiento de delitos y la intensidad de la perpetración de ilícitos por grupos criminales en las provincias de Manabí, Guayas, Santa Elena, Los Ríos, El Oro; y, debido a la presencia e intento de control territorial que ejercen estos grupos en los cantones La Maná de la provincia de Cotopaxi y Las Naves y Echeandía de la provincia de Bolívar, en el contexto de violencia y del conflicto armado interno, identificado fácticamente.
37. Previo a realizar el análisis de esta sección, la Corte requiere hacer dos señalamientos respecto de la valoración de los hechos constitutivos de la causal de grave conmoción interna: i) al no haberse invocado la causal de conflicto armado interno (“CANI”), este

Organismo no valorará hechos relacionados a la existencia de un supuesto CANI;<sup>9</sup> y ii) solo tomará en cuenta hechos anteriores para contextualizar la situación de violencia que atraviesa el país, sin considerarlos como fundamento de esta declaratoria.

38. Sobre la (i) primera puntualización, se observa que, en el decreto examinado y sus anexos, el presidente argumenta que el CANI ha sido “identificado fácticamente” y emplea varios de los elementos derivados del presunto CANI y del Derecho Internacional Humanitario (por ejemplo, la existencia de “grupos armados organizados”, capacidad de organización, intensidad de las hostilidades, entre otros) para justificar la causal de grave conmoción interna. Al respecto, esta Magistratura ya ha señalado en dictámenes previos<sup>10</sup> que no es admisible justificar la causal de grave conmoción interna con hechos o categorías que, en realidad, corresponden a la causal CANI.
39. Aceptar que un CANI o los elementos derivados de este puedan ser invocados como hechos para sustentar la grave conmoción interna, vaciaría de contenido la distinción normativa entre las dos causales y habilitaría una interpretación extensiva., capaz de desnaturalizar el sistema de causales previsto en el artículo 164 de la CRE. La consecuencia sería que cualquier situación de CANI podría ser automáticamente elevada a grave conmoción interna, lo que no sería compatible con el diseño constitucional.<sup>11</sup>
40. Por ello, este Organismo, al observar que la causal empleada en este decreto fue la de grave conmoción interna, no considerará la información presentada por el Ejecutivo relacionada con la supuesta existencia de un CANI. En ese marco, se insta al presidente a aplicar correctamente cada causal de estado de excepción, pues aquello es una expresión de respeto al orden constitucional.
41. Sobre la (ii) segunda puntualización, se advierte que los informes anexos al decreto ejecutivo 202, introducen ciertos datos y estadísticas desde enero de 2025, los cuales son anteriores a esta declaratoria de estado de excepción. A este respecto, la Corte subraya que, según el artículo 166 de la Constitución, los estados de excepción tienen una duración máxima de sesenta días y solo admiten una prórroga adicional de hasta treinta días. Por tanto, si transcurridos esos noventa días se decreta un nuevo estado de excepción apoyado en los mismos hechos que motivaron el anterior, la medida

<sup>9</sup> Este Organismo observa que es necesario hacer esta aclaración dado que, en la documentación entregada por el presidente de la República, se hacen múltiples referencias a la existencia de un CANI en el territorio nacional.

<sup>10</sup> Ver por ejemplo: CCE, dictamen 3-25-EE/25, 26 de mayo de 2025, párrs. 51 y 54; CCE, dictamen 5-25-EE, 11 de septiembre de 2025, párr. 35.

<sup>11</sup> Sin perjuicio de lo mencionado, la Corte no descarta que puedan existir escenarios en que ambas causales concurren de manera simultánea, siempre que cada una se configure de forma independiente y con justificación propia.

equivaldría materialmente a una nueva prórroga, lo cual resulta inconstitucional, pues la extensión solo puede ejercerse una vez.<sup>12</sup>

42. Durante los años 2024 y 2025, el presidente ha dispuesto y la Corte ha declarado la constitucionalidad de 12 estados de excepción por la causal de grave conmoción interna en varias provincias y cantones del país, con el fin específico de enfrentar la criminalidad en el país. En este contexto, para justificar las declaratorias de estado de excepción mencionadas y sus renovaciones, el presidente de la República ya se refirió en su momento a los hechos violentos ocurridos en ciertos territorios del Ecuador hasta septiembre de 2025 y aquellos ya fueron evaluados por la Corte.<sup>13</sup>
43. Por tanto, la Corte no podría tomar en cuenta, para efectos de verificar esta nueva declaratoria, hechos que ya fueron utilizados para justificar estados de excepción anteriores por la misma causal en los mismos territorios. Hacerlo desnaturalizaría el carácter temporal del estado de excepción previsto en el artículo 166 de la Constitución. En consecuencia, en el presente caso, solo se considerarán hechos anteriores para contextualizar la situación de violencia que atraviesa el país, sin que ello suponga validarlos como fundamento de esta declaratoria.

\*

44. Una vez realizadas las referidas puntualizaciones, este Organismo evaluará si los hechos configuran un estado de excepción por la causal de grave conmoción interna, invocada por el presidente de la República. La jurisprudencia de esta Corte ha establecido que dicha causal exige la verificación concurrente de dos elementos: (i) la ocurrencia real de hechos cuya intensidad afecte gravemente el ejercicio de los derechos constitucionales, la estabilidad institucional, la seguridad y la convivencia ciudadana; y (ii) que dichos acontecimientos generen, como consecuencia directa, una considerable alarma social. Estos requisitos deben ser constatados con base en circunstancias actuales, ciertas y verificables, excluyendo escenarios hipotéticos o futuros.<sup>14</sup>

**a. Intensidad y gravedad de los hechos**

<sup>12</sup> *Ibid*, párr. 39; CCE, dictamen 11-24-EE, 14 de noviembre de 2024, párr. 27.

<sup>13</sup> La Corte toma nota que todas las provincias y cantones considerados en el decreto ejecutivo 202 ya han sido incluidos en declaratorias de estado de excepción anteriores y, por tanto, el presidente de la República ya ha presentado información respecto a los mismos. Por ejemplo, el decreto ejecutivo 76 del 6 de agosto de 2025 incluyó las provincias de **El Oro, Guayas, Los Ríos y Manabí**, así como los cantones de **La Maná** de la provincia de Cotopaxi, **Las Naves y Echeandía** de la provincia de Bolívar. Asimismo, el decreto ejecutivo 599 de 12 de abril de 2025 incluyó la provincia de **Santa Elena**.

<sup>14</sup> CCE, dictamen 3-19-EE/19, 9 de julio de 2019, párr. 21.



45. El decreto ejecutivo 202 refiere que la grave conmoción interna en el país “se demuestra en el alcance, ejecución y alarma que ha causado en la población civil los ataques perpetrados por los grupos criminales organizados, que han concentrado sus actos violentos en las provincias de Manabí, Guayas, Santa Elena, Los Ríos y El Oro, evidenciando extrema violencia”, y que dicha violencia está “originada por la persistencia del enfrentamiento con los grupos criminales, la desarticulación de sus economías criminales y neutralización de sus modus operandi”.
46. De forma específica, el decreto menciona algunos eventos ocurridos en las provincias cubiertas por el estado de excepción, durante el periodo comprendido entre el 1 y el 30 de octubre de 2025, y recogidos por medios de comunicación:

**Tabla 6: Eventos delictivos (octubre 2025)**

Fecha	Provincia, cantón	Acontecimiento
20 de octubre de 2025	Echeandía	"Operativo contra Los Pájaros Locos en Echeandía dejó detenidos y encontraron explosivos"
20 de octubre de 2025	Echeandía	"Les imponen prisión preventiva a dos procesados por tenencia ilegal de armas en Echeandía"
27 de octubre de 2025	Manabí	"Ataque armado en un billar, en Santa Ana, deja al menos cuatro muertos"
28 de octubre de 2025	Los Ríos	"1.029 crímenes registrados entre enero y octubre, en Los Ríos, la segunda provincia con más muertes violentas"
29 de octubre de 2025	Guayas	"El micrófono de Salitre hoy guarda silencio Fernando Álvarez comunicador del portal digital, fue asesinado en Salitre"
30 de octubre de 2025	Santa Elena	"Hallan dos hombres sin vida junto a la vía"
30 de octubre de 2025	El Oro	"Hijo de un líder sindical de choferes de Machala es asesinado junto a un bombero en un tiroteo"

Elaboración: Corte Constitucional con base en la información presentada por el presidente de la República.

47. Además, este Organismo identifica varios datos relevantes que se desprenden tanto del decreto ejecutivo 202 como de los informes anexos, en cuanto a los hechos ocurridos en las provincias de Guayas, El Oro, Los Ríos, Manabí y Santa Elena durante el periodo comprendido entre el 1 y el 28 de octubre de 2025:
- 47.1. Los Informes 1 reportan 74 noticias transmitidas en canales de televisión y 373 transmitidas por medios impresos y digitales relacionadas a hechos violentos, las cuales evidencian que las provincias de Guayas, El Oro, Los Ríos, Manabí y Santa Elena son los sectores que registran mayores índices de violencia.



**47.2.** El Informe 2 señala que el ECU 911 ha coordinado 5239 emergencias relacionadas con delitos donde exista violencia contra las personas o fuerza sobre las cosas, de las cuales Guayas tiene una participación del 60,4% (3.164), seguido por la provincia de Los Ríos con el 14,42% (757), El Oro con el 12,4% (650), Manabí con el 9,1% (477), Santa Elena con el 3,2% (169) y los cantones de La Maná con el 0,2% (13), Echeandía con el 0,1% (5) y Las Naves con el 0,1% (4).

**47.3.** Por su parte, los Informes 3 reportan los siguientes datos relevantes:

- 47.3.1. Durante el mes de octubre de 2025, se registraron 632 personas asesinadas en el Ecuador, con una tasa de 26 fallecidos por cada 100 000 habitantes.
- 47.3.2. En las provincias de Guayas, El Oro, Los Ríos, Manabí y Bolívar, que se encuentran dentro del estado de excepción vigente, se evidencia una tendencia al incremento del índice delictivo.
- 47.3.3. Durante el 2025, mensualmente se estarían registrando un promedio de 755 H.I, 174 por semana, 25 por día y 01 H.I cada hora, por lo que consideran que el país podría cerrar este año con 9062 H.I y una tasa de 50,08 por cada 100.000 habitantes, lo que convertiría al 2025, en el año más violento de la historia.

**47.4.** Adicionalmente, los Informes 4 y 5 aportan los siguientes datos:

- 47.4.1. Han existido 516 víctimas de homicidio intencional, desglosadas de la siguiente manera: Guayas 221 (42,8%), Los Ríos 107 (20,7%), Manabí 105 (20,3%), El Oro 58 (11,2%), Santa Elena 25 (4,8%). Asimismo, afirman que se registraron 68 homicidios múltiples con 172 víctimas en las provincias examinadas. La dinámica predominante es la violencia criminal, responsable del 95,3% de los homicidios intencionales.
- 47.4.2. Si se compara el periodo analizado (01 al 27 de octubre de 2025) con el del 2024, se evidencia un incremento del 4% en las muertes violentas a nivel nacional.
- 47.4.3. Los homicidios intencionales a nivel nacional durante el periodo en estudio ocurren mayoritariamente en el espacio público, en donde se registra el 68,5% de eventos.
- 47.4.4. En las provincias de análisis: Guayas, Los Ríos, Manabí, El Oro y Santa Elena, se concentra el 58,58% de la delincuencia a nivel nacional.
- 47.4.5. Se registraron 2474 indicios de origen balístico (vainas percutidas) en los territorios referidos por el decreto de estado de excepción. Las cantidades de vainas percutidas en las subzonas Manabí representan el 38,92%, Guayas con el 19,20%, Los Ríos con el 17,99%, El Oro 14,87%, Santa Elena con el 8,73% y Cotopaxi con el 0,28%”.

48. Sobre los cantones La Maná, Echeandía y Las Naves, el decreto ejecutivo 202 alega que, durante el mes de octubre de 2025, han albergado a grupos criminales a manera de “escondites, centros de almacenamiento”; y que, por ello, se identifica un patrón creciente de violencia, que incluye el uso de artefactos explosivos, extorsiones y panfletos.
49. Con base en lo expuesto, esta Corte concluye que los altos índices de violencia y criminalidad del país constituyen acontecimientos de intensidad que afectan significativamente el ejercicio de derechos constitucionales y la convivencia ciudadana. En concreto, se ha demostrado que existen acontecimientos de tal intensidad que atentan gravemente: (a) el ejercicio de los derechos constitucionales y la seguridad ciudadana, con las alarmantes cifras en cuanto a violencia, homicidios intencionales y otros delitos; y (b) la convivencia normal de las personas expuestas a delitos sistemáticos. En consecuencia, se verifica el cumplimiento del **primer requisito**.

#### **b. Considerable alarma social**

50. Ahora bien, el segundo requisito relativo a la alarma social, se refiere “a situaciones que causan una sensación de intranquilidad o zozobra en la ciudadanía”.<sup>15</sup>
51. El decreto ejecutivo 202 sostiene que el incremento de la violencia ha alterado el orden público y el normal funcionamiento de las actividades sociales y económicas de diversas zonas del territorio nacional, generando alarma social. Añade que los hechos delictivos han ocurrido principalmente en espacios públicos, por lo que “la afectación a la población es evidente al ser testigo de este tipo de violencia”.
52. Adicionalmente, en el Informe 3, el CCFFAA sostiene que existe considerable alarma social, en virtud de

[...] la escalada de homicidios, asesinatos, motines carcelarios, uso de explosivos (coche bomba), delincuencia organizada con capacidad armada sofisticada, secuestro extorsivo, minería ilegal, tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos, tráfico de drogas, delitos hidrocarbúricos, pueden integrarse bajo la categoría de violencia inusitada [...] [los cuales] están afectando severamente a la dignidad humana de los ecuatorianos, básicamente en sus derechos fundamentales como: la vida, integridad física, la convivencia, paz social, seguridad ciudadana; y la estabilidad del orden estatal.

---

<sup>15</sup> CCE, dictamen 2-25-EE/25, 27 de marzo de 2025, párr. 40; CCE, dictamen 4-24-EE/24, 2 de mayo de 2024, párr. 15.

53. En este contexto, este Organismo observa que, dada la gravedad de los actos violentos que lamentablemente han tenido lugar en el país y su amplia difusión en medios de comunicación, es previsible que exista una preocupación generalizada en la sociedad frente a los hechos ocurridos y referidos en este dictamen,<sup>16</sup> los cuales han impactado directamente el ejercicio de los derechos constitucionales y la seguridad de la ciudadanía. Más aún, tomando en cuenta que los múltiples hechos delictivos han tenido lugar principalmente en espacios públicos mientras se desarrollaban actividades cotidianas de la población, se constata que han alterado la paz ciudadana y generado zozobra en los habitantes.
54. Por lo tanto, este Organismo considera que se cumple con **el segundo requisito** al verificar que los hechos expuestos relacionados con el aumento de muertes violentas e índices de violencia criminal provocan una sensación de intranquilidad y preocupación generalizada en la sociedad, por lo que generan una considerable alarma social.

\*

55. En virtud de lo anterior, esta Corte concluye que se configura la causal constitucional de grave conmoción interna establecida en el primer párrafo del artículo 164 de la Constitución. Sin perjuicio de aquello, vale aclarar que, para arribar a esta conclusión, esta Magistratura no ha considerado las fundamentaciones expuestas por el decreto y sus informes anexos en torno a la causal de conflicto armado interno, al no haber sido expresamente invocada.<sup>17</sup> Por lo anterior, la Corte declara que la frase “y del conflicto armado interno, identificado fácticamente” en el artículo 1 del decreto ejecutivo 202 es inconstitucional, sin que este pronunciamiento constituya una valoración sobre la configuración de la causal de un conflicto armado no internacional, pues aquello no es objeto de pronunciamiento de esta Corte en el presente dictamen.

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

56. La Corte ha señalado que el análisis de este requisito material requiere verificar que el estado de excepción se fundamente estrictamente en que el régimen ordinario no sea suficiente para abordar los hechos constitutivos que configuran 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

---

<sup>16</sup> CCE, dictamen 5-25-EE/25, 11 de septiembre de 2025, párr. 57.

<sup>17</sup> Por ejemplo, la Corte no ha valorado información ni conceptos propios de un conflicto armado interno, como lo relacionado a grupos armados organizados, capacidad de organización, intensidad de las hostilidades, entre otros elementos derivados del Derecho Internacional Humanitario.

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”.<sup>18</sup>

57. Desde el año 2019, el Ecuador enfrenta un fenómeno de atomización y recrudecimiento de la violencia y la criminalidad en el territorio nacional.<sup>19</sup> Frente a aquello, este Organismo constata que, durante el periodo 2019-2023 (5 años), se expidieron **23 decretos ejecutivos** destinados a declarar o renovar estados de excepción, bajo la causal de grave conmoción interna y con fundamento en el fenómeno de la violencia.<sup>20</sup> Posteriormente, entre el 2024 y lo que va del 2025 (menos de 2 años) se han expedido **15 decretos ejecutivos** de las mismas características.<sup>21</sup> De las cifras mencionadas, se desprende que el recurso a medidas extraordinarias por parte de la Función Ejecutiva para enfrentar esta problemática ha ido aumentando de forma significativa con el paso del tiempo.
58. Al respecto, es imprescindible diferenciar de forma precisa entre el fenómeno crónico de la delincuencia común y las situaciones extraordinarias que, en efecto, generan una grave conmoción interna.<sup>22</sup> Si bien es innegable que la delincuencia común representa un desafío persistente para el Ecuador, solo en circunstancias excepcionales -cuando la creciente actividad delictiva y la intensidad de la violencia desborden la capacidad estatal e impacten gravemente el ejercicio de derechos fundamentales- se justifica la adopción de medidas extraordinarias, como la declaratoria de estados de excepción.<sup>23</sup>
59. La violencia criminal es un problema estructural que no encuentra solución a largo plazo en medidas extraordinarias ni temporales como los estados de excepción. Se ha insistido en que aquello requiere el desarrollo de medidas ordinarias,<sup>24</sup> lo cual debería incluir un trabajo en dos frentes relevantes: (i) **políticas públicas integrales sobre**

<sup>18</sup> CCE, dictamen 4-20-EE/20, 19 de agosto de 2020, párr. 31.

<sup>19</sup> Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado, Informe: Caracterización del Crimen Organizado, Quito-Ecuador, p. 6. <https://oeco.pdf.org/wp-content/uploads/2023/09/Caracterizacion-Crimen-Organizado-Version-corta-V2.pdf>

<sup>20</sup> De ellos, la Corte emitió dictamen favorable en 20 de esos decretos (1-19-EE/19, 3-19-EE/19, 4-19-EE/19, 5-19-EE/19A, 5-19-EE/19B, 5-19-EE/19, 4-20-EE/20, 6-20-EE/20, 5-21-EE/21, 6-21-EE/21, 7-21-EE/21, 8-21-EE/21, 2-22-EE/21, 6-22-EE/22, 7-22-EE/22, 8-22-EE/22, 1-23-EE/21, 3-23-EE/23, 4-23-EE/23 y 5-23-EE/23) y dictamen de constitucionalidad parcial en los 3 restantes (3-22-EE/22, 4-22-EE/22 y 5-22-EE/22).

<sup>21</sup> De ellos, la Corte emitió dictamen favorable en 7 de esos decretos (9-24-EE/24, 12-24-EE/24, 2-25-EE/25, 3-25-EE/25, 4-25-EE/25, 5-25-EE/25 y 8-25-EE/25), dictamen de constitucionalidad parcial en otros 5 (1-24-EE/24, 2-24-EE/24, 7-24-EE/24, 11-24-EE/24 y 1-25-EE/25) y dictamen de inconstitucionalidad en los 2 restantes (5-24-EE/24 y 6-24-EE/24).

<sup>22</sup> CCE, dictamen 1-25-EE/25, 21 de febrero de 2025, párr. 32.

<sup>23</sup> CCE, dictamen 5-25-EE/25, 11 de septiembre de 2025, párr. 72.

<sup>24</sup> CCE, dictamen 5-25-EE/25, 11 de septiembre de 2025, párr. 66; CCE, dictamen 6-21-EE/21, 03 de noviembre de 2021, párr. 95.

**seguridad**, enfocadas en el poder coercitivo del Estado y la intervención de la fuerza pública, pero también (ii) **políticas que atiendan las causas estructurales de la violencia**, con énfasis en asuntos socioeconómicos que enfrenten las desigualdades, la pobreza, el desempleo, así como la falta de acceso a servicios básicos y a oportunidades.

60. Es por ello que los estados de excepción no deben utilizarse como mecanismos permanentes, pues aquello termina encubriendo deficiencias estructurales y sustituyendo políticas públicas ordinarias de seguridad y desarrollo. Las medidas extraordinarias que se adopten deben tener por objeto el restablecimiento del orden constitucional mediante acciones focalizadas, estrictamente proporcionales y de carácter temporal, que abran paso, en el menor tiempo posible, a la implementación de medidas ordinarias, que son las únicas llamadas a resolver de manera sostenible y estructural el problema de la violencia en el país.
61. 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 es inviable temporalmente, evitando que su uso discrecional inobserve 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.<sup>25</sup>
62. En atención a estas consideraciones, en el dictamen 1-25-EE/25, esta Corte determinó que, en la emisión de nuevos decretos que declaren estados de excepción bajo la causal de grave conmoción interna para combatir la violencia criminal, la Presidencia tiene la obligación de justificar que ha cumplido las siguientes obligaciones: **1)** implementar las medidas disponibles en el régimen ordinario y **2)** 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.<sup>26</sup>
63. De la revisión del decreto ejecutivo 202, efectivamente se advierte que la finalidad de este estado de excepción es “el restablecimiento de la seguridad, el orden constituido y protección a la población”, al considerar que las capacidades del régimen estatal ordinario han sido sobrepasadas. Expresamente se indica que el “armamento utilizado,

<sup>25</sup> CCE, dictamen 5-25-EE/25, 11 de septiembre de 2025, párr. 72

<sup>26</sup> CCE, dictamen 1-25-EE/25, 21 de febrero de 2025, párr. 200.

desarrollo de *modus operandi*, despliegue geográfico de ataques, influencia en los territorios y ejecución de actividades ilícitas, se desprende que el Gobierno enfrenta un grado de violencia de tal intensidad e injerencias de los grupos criminales que han sobrepasado los límites de contención”. Además, el referido decreto afirma que la dinámica de la violencia “continúa evolucionando por parte de los [GDOs] al contar con personal y fuentes de financiamiento que sobrepasan la institucionalidad gubernamental, además de su capacidad de rearticulación y reagrupación frente a las acciones de la fuerza pública.”

64. Asimismo, este Organismo advierte que los informes anexos al decreto ejecutivo 202 sostienen que las capacidades del régimen estatal ordinario han sido sobrepasadas y que, por tanto, es necesario un régimen de excepción. En particular, los Informes 3 indican que, a partir de las estadísticas del mes de octubre de 2025, se evidencia que,

La criminalidad organizada ha sido combatida adecuadamente [...], no obstante los niveles de intensidad de violencia y los índices de criminalidad [...] siguen estando en niveles que requieren de medidas extraordinarias del Estado que permitan garantizar los derechos de los ciudadanos, considerando que siguen encontrando sustancias catalogadas sujetas a fiscalización en cantidades importantes, así como, armas, municiones, explosivos de grueso calibre en poder de estos grupos [...]. Es importante destacar que los resultados de las operaciones en cuanto a capturas, decomisos y debilitamiento de los [grupos] se debe en gran parte a la utilización de medidas extraordinarias [...] La adopción de [dichas medidas] constituye una condición operativa esencial para mantener la eficacia de las fuerzas estatales, reestablecer el control territorial y proteger los derechos fundamentales de la ciudadanía [...]

65. Adicionalmente, respecto a las obligaciones reseñadas en el párrafo 62 *supra*, la Corte observa que los informes anexos presentan información relevante sobre las acciones, estrategias e iniciativas ordinarias ejecutadas y en “proceso de ejecución”, las que, a juicio del presidente de la República, no son suficientes para abordar el incremento de la violencia criminal. Dicha información se reseña a continuación.

#### **Sobre las medidas disponibles ejecutadas:**

66. Respecto a la obligación 1) relacionada a la implementación de las medidas disponibles en el régimen ordinario para enfrentar la violencia y la criminalidad del país,<sup>27</sup> se detalla lo siguiente:
67. De los *Informes I* se desprende que, en las provincias de Manabí, Guayas, Santa Elena, Los Ríos y El Oro, el ECU 911 ha efectuado las siguientes acciones ordinarias durante el periodo examinado: recepción de llamadas y alertas de emergencia; socialización

---

<sup>27</sup> Ver párrafo 62 *supra*.

de informes de seguridad; fortalecimiento de sistemas de video vigilancia y acciones de monitoreo en centros de rehabilitación social; despliegue de estrategias de seguridad en conjunto con CCFFAA, Policía Nacional y gobiernos autónomos descentralizados; y, generación de Puestos de Mando Unificados.

68. En los *Informes 3* se detalla que el CCFFAA, durante el periodo examinado, ha ejecutado 3728 operativos de vigilancia, control y reconocimiento de zonas de seguridad terrestre (patrullajes, reconocimientos, controles, entre otros); 119 patrullajes marítimos fluviales; 620 horas de vuelo para operaciones de control de espacio aéreo; 343 operaciones de vigilancia de ciberespacio; 617 acciones de inteligencia; 220 operaciones de contrainteligencia; y 4265 operaciones de control de armas municiones y explosivos CAMEX.
69. Del *Informe 4* se destaca que, durante el periodo examinado, la Policía Nacional adoptó las siguientes medidas en las provincias de Manabí, Guayas, Santa Elena, Los Ríos y El Oro: planificación y ejecución de operativos (Apolo, megaoperativos, ejes viales, gestiones antiexplosivos, intervenciones tácticas, CAMEX, Tuning, entre otros); patrullajes preventivos; fortalecimiento de presencia policial en áreas de riesgo y en centros de rehabilitación social; y, acciones de coordinación interinstitucional, especialmente con FFAA.
70. Además, el *Informe 4* reporta los siguientes datos sobre la “productividad” de las medidas adoptadas por la Policía Nacional durante el periodo examinado:

Tabla 7: Productividad de medidas adoptadas por Policía Nacional (octubre 2025)					
Variables de productividad	El Oro	Guayas	Los Ríos	Manabí	Santa Elena
Afectaciones a GDOs	7	34	8	15	5
Municiones	1222	2973	591	1491	611
Droga (Kg)	16,49	2309	13,78	41,61	6,44
Explosivos (Und)	3	5	0	1	0
Detenidos	288	1095	269	359	120

Elaboración: Corte Constitucional en base a la información presentada por el presidente de la República.<sup>28</sup>

71. En los *Informes 5*, se detalla que el Ministerio del Interior, durante el periodo examinado, ha realizado operativos de control (territorial, migratorio, antidrogas, de

<sup>28</sup> Los Informes 5 también reportan que se levantaron y etiquetaron 2474 indicios de origen balístico y se capturaron 2 objetivos de alto valor y 5 de valor intermedio.



interdicción marítima, de minería ilegal y de inteligencia); pruebas de control y confianza internas; reuniones de coordinación interinstitucional; campañas comunicacionales; así como entrenamientos y capacitaciones para miembros de la fuerza pública y funcionarios. Además, reporta que ha desarrollado actividades de asistencia, protección y rescate para víctimas de trata; actividades de búsqueda de personas desaparecidas; actividades de cooperación con organismos internacionales (ONU, BID, OEA, OIM, OMA); y planes locales de seguridad en coordinación con gobiernos autónomos descentralizados.

**Sobre las medidas ordinarias necesarias que están “en proceso” y cuya falta de implementación no se debe a la negligencia o inacción del Ejecutivo:**

72. Respecto a la obligación 2) relacionada con demostrar que aquellas medidas ordinarias que no están disponibles y son necesarias, no responden a la inacción o negligencia del presidente de la República, sino que se encuentran “en ejecución”,<sup>29</sup> los informes anexos detallan lo siguiente:
73. Los *Informes 1* destacan que se encuentra en proceso de implementación el proyecto de seguridad en el sector Anillo Vial del cantón Quevedo.
74. Por su parte, los *Informes 5* reportan varios proyectos que se encuentran “en ejecución” relacionados a iniciativas normativas; procesos de capacitación; equipamiento de las unidades fiscales y de investigación; fortalecimiento de la capacidad tecnológica; ampliación de cooperación y asistencia técnica internacional (con Perú, Paraguay y Argentina); y, mejoras de infraestructura. Asimismo, los referidos informes presentan información en cuanto a iniciativas específicas que se encuentran en ejecución, que incluyen el fortalecimiento de las políticas para combatir la trata de personas y el reclutamiento de niños; las actividades de refuerzo en la frontera sur; la iniciativa de registro de datos móviles y de reconocimiento facial; el proyecto “Protegiendo a las caminantes”; proyecto PREVIC, entre otros.<sup>30</sup>
75. La Corte advierte que el hecho de que determinadas medidas ordinarias se encuentren aún en fase de ejecución puede, en el contexto actual, contribuir a justificar que el presidente recurra a un estado de excepción para enfrentar una situación grave y actual. No obstante, una vez que dichas medidas se encuentren plenamente implementadas, ello puede demostrar que la respuesta estatal es suficiente dentro del marco ordinario, de modo que ya no sería constitucionalmente necesario ni proporcional recurrir al régimen de excepción.

---

<sup>29</sup> Ver párrafo 62 *supra*.

<sup>30</sup> Después de verificar esta información, este Organismo ha resuelto obviar los detalles de estos proyectos en el dictamen.



\*

76. De la información entregada a esta Corte, se evidencia que el nivel de violencia en el Ecuador es extremadamente alto, lo cual está demostrado conforme a la información presentada por el presidente de la República y reseñada en la sección 4.1 *supra*. Asimismo, de la información expuesta en los párrafos 66 a 75 *supra*, se advierte que se ha presentado información amplia, útil y relevante respecto a las acciones ordinarias que han desarrollado las entidades estatales encargadas de la seguridad, y cierta información sobre las medidas que se encuentran en ejecución, especialmente de parte del Ministerio del Interior. Finalmente, se observa que el decreto ejecutivo 202 hace referencias a que los referidos esfuerzos estatales no han sido suficientes para abordar el incremento de la violencia criminal, por lo que amerita una declaratoria de estado de excepción.
77. En consecuencia, este Organismo observa que se ha acreditado que la frecuencia y la intensidad de los acontecimientos de violencia en el país han desbordado la capacidad de la fuerza pública en el control de la actividad criminal y han afectado significativamente la efectividad de los mecanismos ordinarios disponibles. Además, se ha verificado, conforme a lo dispuesto en el dictamen 1-25-EE/25, que las entidades encargadas de la seguridad han implementado las medidas ordinarias disponibles y que hay otras “en ejecución”. Por tanto, se verifica que los hechos descritos no pueden ser superados mediante el régimen constitucional ordinario y este Organismo da por cumplido el requisito material previsto en el artículo 121 numeral 3 de la LOGJCC.

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

78. Sobre los límites espaciales, esta Corte ha manifestado que focalizar un estado de excepción es posible y razonable cuando: 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.<sup>31</sup> Este criterio busca evitar ambigüedades en la aplicación de la medida y garantizar que la limitación de derechos se circunscriba estrictamente a las áreas donde exista una causalidad directa entre los hechos reportados y la necesidad excepcional.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> CCE, dictamen 5-25-EE/25, 11 de septiembre de 2025, párr. 74

79. El decreto ejecutivo 202 delimita el estado de excepción en las circunscripciones en las cuales se ha evidenciado mayor escalada de la violencia provocada por grupos de delincuencia organizada, en específico las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, El Oro y Santa Elena. Asimismo, el decreto incluye los cantones La Maná en la provincia de Cotopaxi y Las Naves y Echeandía de la Provincia de Bolívar “por la presencia e intento de control territorial que ejercen estos grupos” en esos territorios. A juicio del presidente de la República, sobre la base de los informes anexos, existe un incremento de la inseguridad ciudadana en los límites geográficos descritos.
80. La información expuesta respecto de cada una de las circunscripciones para sustentar la declaratoria de estado de excepción, se sintetiza a continuación.

### Guayas

81. Respecto a la provincia de Guayas, los Informes 1 indican que, durante el periodo examinado, el **60.4% de las emergencias** coordinadas a nivel nacional ocurrieron en esta provincia. En ese mismo sentido, el Informe 2 -que contiene el barrido de noticias durante el mes de octubre de 2025- reporta **207 noticias** difundidas en medios de comunicación, relacionadas a eventos violentos ocurridos en Guayas durante el mismo periodo.
82. Los Informes 3, argumentan que “particularmente en Guayaquil, Durán y Playas, se han detectado centros de mando de los grupos Los Lobos y Choneros, desde donde se planifican atentados con explosivos y homicidios selectivos”. También detallan eventos de violencia ocurridos en la provincia durante este periodo:

**Tabla 8:** Eventos de violencia en Guayas (octubre 2025)

Fecha	Provincia	Cantón	Descripción del evento
3 de octubre de 2025	Guayas	Guayaquil	“Se registró una alerta por posibles atentados al complejo penitenciario Guayas, debido al traslado de PPL.”
14 de octubre de 2025	Guayas	Guayaquil	“En el sector del Mall del Sol se registró la explosión de un coche bomba (3 tanques de gas) resultando 01 fallecido y 02 heridos.”
14 de octubre de 2025	Guayas	Guayaquil	“Se registró la neutralización de un vehículo con 04 cargas explosivas (dispositivos electrónicos).”
15 de octubre de 2025	Guayas	Vía Machala – Guayaquil (Puente Churute)	“Se registró un coche bomba en infraestructura crítica, causando solo daños materiales.”

16 de octubre de 2025	Guayas	Guayaquil	“Se registró la incineración de 02 vehículos en el sector de la ciudadela Bellavista.”
17 de octubre de 2025	Guayas	Durán	“Se registró una carga explosiva que no fue detonada en los exteriores de un local (farmacias económicas).”
17 de octubre de 2025	Guayas	Yaguachi	“Se aprehendió a 03 integrantes del GAO Los Águilas en posesión de 03 pistolas, 54 municiones, 04 radios motorolas y 01 chaleco antibalas.”

Elaboración: Corte Constitucional en base a la información presentada por el presidente de la República.

83. En el Informe 4, se indica que, durante el periodo examinado, en Guayas han ocurrido **285 asesinatos, 1 homicidio, 1 sicariato y 1 femicidio, así como 30 eventos múltiples de H.I**, evidenciando “un decremento del 18%, es decir, -51 muertes violentas en relación al mismo periodo del año 2024” y que “respecto a la caracterización de los homicidios intencionales, registra mayor incidencia la violencia criminal con el 97.9%”.

### Manabí

84. Respecto a la provincia de Manabí, los Informes 1 indican que, durante el periodo examinado, **el 9.1% de las emergencias** coordinadas a nivel nacional ocurrieron en esta provincia. En ese mismo sentido, el Informe 2 reporta **70 noticias** difundidas en medios de comunicación, relacionadas a eventos violentos ocurridos en Manabí durante el periodo examinado.
85. Los Informes 3 señalan que “la violencia se ha recrudecido en Manta, Portoviejo y Rocafuerte donde los [grupos de delincuencia organizada] disputan el control de rutas de narcotráfico y extorsión”. Por su parte, el Informe 4 indica que, durante el periodo examinado, en Manabí han ocurrido **67 asesinatos y 10 eventos múltiples de H.I**, evidenciando “un incremento del 63%, es decir, +42 muertes violentas en relación al mismo periodo del año 2024” y que “respecto a la caracterización de los homicidios intencionales, registra mayor incidencia la violencia criminal con el 95,4%”.

### Los Ríos

86. Respecto a la provincia de Los Ríos, los Informes 1 indican que, durante el periodo examinado, **el 14.4% de las emergencias** coordinadas a nivel nacional ocurrieron en esta provincia. En ese mismo sentido, el Informe 2 reporta **24 noticias** difundidas en medios de comunicación, relacionadas a eventos violentos ocurridos en Los Ríos durante el periodo examinado.

87. Los Informes 3 señalan que “el cantón Buena Fe continúa registrando hallazgos de cuerpos con signos de ejecución confirmando el uso del territorio como corredor de tránsito y refugio criminal.” Además, se detallan dos eventos de violencia ocurridos en la provincia durante este periodo:

**Tabla 9:** Eventos de violencia en Los Ríos (octubre 2025)

Fecha	Provincia	Cantón	Descripción del evento
7 de octubre de 2025	Los Ríos	Quevedo	“Se aprehendió 01 integrante de Los Lobos, en posesión de 01 arma”
20 de octubre de 2025	Los Ríos	Quevedo	“Durante el allanamiento de una vivienda se decomisó 01 arma, 07 municiones y la aprehensión de 01 integrante del GAO Los Lobos”

Elaboración: Corte Constitucional en base a la información presentada por el presidente de la República.

88. Asimismo, el Informe 4 indica que, durante el periodo examinado, en Los Ríos han ocurrido **62 asesinatos, y 14 eventos múltiples de H.I.**, evidenciando “un incremento del 81%, es decir, +50 muertes violentas en relación al mismo periodo del año 2024” y que “respecto a la caracterización de los homicidios intencionales, registra mayor incidencia la violencia criminal con el 97.3%”.

**El Oro**

89. Respecto a la provincia de El Oro, los Informes 1 indican que, durante el periodo examinado, el **12.4% de las emergencias** coordinadas a nivel nacional ocurrieron en esta provincia. En ese mismo sentido, el Informe 2 reporta **41 noticias** difundidas en medios de comunicación, relacionadas a eventos violentos ocurridos en El Oro durante el periodo examinado.

90. Respecto a El Oro y Santa Elena, los Informes 3 afirman que “las operaciones conjuntas han logrado desarticular varias redes de microtráfico y contrabando, sin embargo, persisten zonas rurales y costeras donde los [grupos de delincuencia organizada] mantienen puntos de apoyo logístico para el traslado de armamento y sustancias ilícitas.” Además, se detalla un evento de violencia ocurrido en la provincia durante este periodo:

**Tabla 10:** Eventos de violencia en El Oro (octubre 2025)

Fecha	Provincia	Cantón	Descripción del evento
-------	-----------	--------	------------------------

2 de octubre de 2025	El Oro	Machala	“Se decomisó 01 fusil, 331 municiones, 13 prendas pixeladas (FF.AA.) y 01 persona detenida”
----------------------	--------	---------	---

Elaboración: Corte Constitucional en base a la información presentada por el presidente de la República.

91. Por su parte, el Informe 4, se indica que, durante el periodo examinado, en El Oro se han registrado **83 asesinatos, 1 homicidio y 1 femicidio, así como 8 eventos múltiples de H.I.**, evidenciando “un decremento del 27%, es decir, -23 muertes violentas en relación al mismo periodo del año 2024”. Añade que “respecto a la caracterización de los homicidios intencionales, registra mayor incidencia la violencia criminal con el 95.2%”

### Santa Elena

92. Respecto a la provincia de Santa Elena, los Informes 1 indican que, durante el periodo examinado, el **3.2% de las emergencias** coordinadas ocurrieron a nivel nacional en esta provincia. En ese mismo sentido, el Informe 2 reporta **13 noticias** difundidas en medios de comunicación, relacionadas a eventos violentos ocurridos en Santa Elena durante el periodo examinado.
93. Respecto a El Oro y Santa Elena, los Informes 3 afirman que “las operaciones conjuntas han logrado desarticular varias redes de microtráfico y contrabando, sin embargo, persisten zonas rurales y costeras donde los [grupos de delincuencia organizada] mantienen puntos de apoyo logístico para el traslado de armamento y sustancias ilícitas.” Por su parte, el Informe 4 indica que, durante el periodo examinado, en Santa Elena se han registrado **18 asesinatos y 4 eventos múltiples de H.I.**, evidenciando “un incremento del 44%, es decir, +8 muertes violentas en relación al mismo periodo del año 2024”. Añade que “respecto a la caracterización de los homicidios intencionales, registra mayor incidencia la violencia criminal con el 96.2%.” Es así que, aunque según las cifras nacionales Santa Elena no está en el grupo de provincias que reflejan el mayor índice de criminalidad,<sup>33</sup> los datos particulares muestran un alto incremento del crimen en esta zona.

### Cantones Las Naves, Echeandía y la Maná

94. Respecto a los cantones Las Naves y Echeandía de la provincia de Bolívar, el decreto ejecutivo 202 señala que, al encontrarse junto a la provincia de Los Ríos y Guayas, “han sufrido un aumento significativo en su índice delincencial, todo esto mediante la utilización de artefactos explosivos improvisados (AEI) y difusión de panfletos

<sup>33</sup> Ver párrafo 31 *supra*.

mediante redes sociales o medios de comunicación locales, haciendo de estos cantones sus centros estratégicos de planificación criminal”, sin presentar mayores evidencias o estadísticas que lo sustenten.

95. Respecto de los dos cantones referidos, la única información presentada es que, según los Informes 1, durante el periodo examinado, el **0.1%** de las emergencias coordinadas a nivel nacional ocurrieron allí. Por su parte, los Informes 3 señalan que el CCFFAA realizó un operativo militar en cada uno de estos cantones, en los que se decomisaron armas y se detuvieron 4 personas.
96. Por su parte, en relación al cantón La Maná, provincia de Cotopaxi, el decreto ejecutivo 202 afirma que “el índice de inseguridad ha incrementado debido a las diferentes actividades generadas por el crimen organizado, como son las extorsiones, por lo que algunos pobladores han recurrido a la violencia como venganza, quemando vivas a personas acusadas de cometer estos delitos,” sin presentar evidencias o estadísticas que lo sustenten. La única información presentada es que, según los Informes 1, durante el periodo examinado, el **0.2%** de las emergencias coordinadas a nivel nacional ocurrieron allí.
97. De la revisión de la información presentada, la Corte advierte que el presidente de la República ha presentado argumentos y estadísticas relevantes que acreditan altos niveles de violencia y que justifican la necesidad de que el estado de excepción aplique en las provincias de Manabí, Guayas, El Oro, Los Ríos y Santa Elena. Por ende, el estado de excepción es constitucional en estos límites geográficos.
98. Por otro lado, esta Corte no encuentra una justificación material respecto de la real ocurrencia de los hechos en los cantones Las Naves y Echeandía, provincia de Bolívar y La Maná, provincia de Cotopaxi. Si bien existen reportes de algunas emergencias atendidas por el ECU-911 en estas jurisdicciones y de dos operativos desarrollados en Las Naves y Echeandía, no se constata que la intensidad de tales hechos alcance la magnitud propia de la causal de grave conmoción interna ni que se hayan evidenciado hechos específicos a través de informes técnicos que acrediten la real ocurrencia de los hechos en ninguno de los tres cantones. Sin perjuicio de aquello, este Organismo recuerda que, aunque los hechos presentados como ocurridos en estos cantones no alcancen el umbral de grave conmoción interna, sí revelan la existencia de criminalidad en dichas zonas. En consecuencia, corresponde al Estado, a través de la implementación, oportuna y coordinada, de las políticas ordinarias de seguridad, de la política criminal y prevención de la violencia, atender esta problemática y garantizar el respeto a los derechos humanos de quienes habitan en estas jurisdicciones.

99. En conclusión, la Corte encuentra que el estado de excepción es constitucional solamente en las circunscripciones territoriales de Manabí, Guayas, El Oro, Los Ríos y Santa Elena y, en adelante, el análisis del dictamen únicamente corresponderá a las provincias que superaron el análisis material de territorialidad.

\*

100. En cuanto a los límites temporales, el artículo 164 de la Constitución establece que el límite temporal para la declaratoria de estado de excepción es un 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<sup>34</sup> y que, por tanto, el Ejecutivo tiene la obligación de sustentar técnica y fácticamente la duración de las medidas excepcionales, conforme a los estándares internacionales de derechos humanos.<sup>35</sup>

101. En específico, el artículo 2 del decreto ejecutivo 202 fija un plazo de sesenta días para el estado de excepción, fundamentándolo en “la necesidad de contar con el tiempo adecuado para mitigar los hechos fácticos planteados y coadyuvar el accionar de la Policía Nacional en seguridad ciudadana, protección interna y orden público; y, de las Fuerzas Armadas para mantener la soberanía y la integridad del Estado, encaminados a la seguridad integral del Estado.”

102. Al respecto, aunque la justificación presentada en el decreto es escueta, en atención al nivel y número de hechos de violencia que motivaron la declaratoria de este estado de excepción (analizados en la sección 4.1 *supra*) y del impacto que estos tienen en los derechos de la ciudadanía, así como a la naturaleza de las acciones estatales que se requieren para enfrentarlos, esta Corte estima que el periodo de vigencia previsto en el decreto ejecutivo 202 es razonable. No obstante, este Organismo le recuerda al presidente de la República que, a fin de evitar la desnaturalización de la figura del estado de excepción, la temporalidad de la declaratoria debe estar justificada de forma adecuada y expresa; pues, la duración inicial de 60 días y la renovación de 30 días no son máximos automáticos, al contrario, son límites constitucionales para su vigencia.<sup>36</sup> Así, la temporalidad del estado de excepción debe estar directamente vinculada a la justificación concreta que sustente su necesidad, proporcionalidad y eficacia.

<sup>34</sup> CCE, sentencia 1-25-EE/25, 21 de febrero de 2025, párr. 124.

<sup>35</sup> CCE, sentencia 5-25-EE/25, 11 de septiembre de 2025, párr. 87.

<sup>36</sup> CCE, dictamen 8-25-EE/25, 23 de octubre de 2025, párr. 66.

**103.** En consideración de lo expuesto, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito material previsto en el artículo 121 numeral 4 de la LOGJCC.

## **5. Control formal de las medidas adoptadas**

**104.** De conformidad con el artículo 122 de la LOGJCC, la Corte debe verificar que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplan con los siguientes requisitos formales: i) que se ordenen mediante decreto, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico; y, ii) que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción.

**105.** A continuación, se verificará si las medidas adoptadas con fundamento en la renovación de estado de excepción cumplen 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.**

**106.** Las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción fueron ordenadas por el presidente de la República en los artículos 3 y 4 del decreto ejecutivo 202. Por tanto, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 122 numeral 1 de la LOGJCC.

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

**107.** En el decreto ejecutivo 202, el presidente de la República ordenó las siguientes medidas excepcionales con fundamento en la declaratoria de estado de excepción:

- i) Suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio en las provincias de Manabí, Guayas, Santa Elena, Los Ríos, El Oro y los cantones La Maná de la provincia de Cotopaxi, Las Naves y Echeandía de la provincia de Bolívar.
- ii) Suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia en las provincias de Manabí, Guayas, Santa Elena, Los Ríos, El Oro y los cantones de La Maná de la provincia de Cotopaxi, Las Naves y Echeandía de la provincia de Bolívar.

**108.** Primero, desde el punto de vista de la **competencia material** sobre las atribuciones extraordinarias del presidente de la República, esta Corte verifica que todas las medidas previstas en el decreto ejecutivo 202 se encuentran contempladas en el artículo 165 de la Constitución como competencias del presidente en el contexto del



estado de excepción. La suspensión de derechos está prevista en el primer inciso del artículo 165 de la Constitución que incluye a los derechos de inviolabilidad de domicilio e inviolabilidad de correspondencia.

**109.**Segundo, en cuanto a la **competencia espacial o territorial**, se precisa que los cantones La Maná (Cotopaxi) y Las Naves y Echeandía (Bolívar), no se tomarán en cuenta para el análisis, puesto que no superan el examen material de la sección 4 *supra*. Por el contrario, se constata que las medidas ordenadas en el decreto ejecutivo 202 se aplicarán de forma focalizada en las provincias de Manabí, Guayas, Santa Elena, Los Ríos y El Oro. En consecuencia, se verifica que las medidas dispuestas guardan coherencia con el ámbito espacial establecido en el artículo 164 de la Constitución.

**110.**Finalmente, sobre la **competencia temporal**, este Organismo observa que el decreto ejecutivo 202 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 el artículo 166 de la Constitución.

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

**111.**Bajo el diseño constitucional ecuatoriano, el estado de excepción es un mecanismo que permite concentrar temporalmente determinadas facultades extraordinarias en el presidente de la República, incluida la posibilidad de limitar o suspender ciertos derechos constitucionales o, en general, adoptar medidas que no se admiten en circunstancias normales.

**112.**Como ha señalado esta Corte, históricamente los derechos nacieron para proteger a los individuos de los excesos del poder público, que ocupa una posición de poder en sus relaciones con los particulares.<sup>37</sup> En este sentido, durante un estado de excepción, el ejercicio pleno de ciertos derechos puede ser temporalmente limitado o suspendido, no por arbitrariedad estatal, sino debido a las condiciones objetivas que hacen imposible su realización ordinaria.

**113.**Con ese propósito, el poder constituyente estableció no solo la facultad presidencial de decretar estados de excepción, sino también un conjunto de principios que el decreto debe observar: necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad o fin legítimo. Además, exige que el decreto motive adecuadamente la causal que lo origina. Estas exigencias operan como garantías que buscan evitar abusos

---

<sup>37</sup> CCE, sentencia 282-13-JP/19, 04 de septiembre de 2019. Párr. 28.

y preservar la mayor protección posible de los derechos constitucionales en contextos de excepcionalidad, donde su vigencia se encuentra particularmente amenazada.

**114.** Estas garantías se materializan mediante el control constitucional del estado de excepción que ejerce esta Corte. El constituyente dispuso expresamente que la Corte Constitucional realice de oficio y de manera inmediata el control de las declaratorias de estado de excepción que impliquen la suspensión de derechos.<sup>38</sup> Este control constituye un mecanismo esencial para prevenir la arbitrariedad y evaluar la necesidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas, asegurando que, incluso en contextos extraordinarios, la actuación estatal permanezca sujeta al marco constitucional.

**115.** 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.

**116.** Por ello, corresponde a este Organismo realizar un análisis riguroso sobre la constitucionalidad y proporcionalidad de las medidas dictadas en el presente 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 carácter excepcional y temporal de esta figura constitucional; y iii) los reiterados recordatorios de esta Corte al presidente acerca del carácter estructural de la violencia criminal —que exige respuestas desde el régimen ordinario—, el presente dictamen aplicará un escrutinio más exigente a las medidas extraordinarias adoptadas.

**117.** En concreto, esta Corte deberá determinar si las medidas dispuestas por el presidente de la República en el decreto ejecutivo 202, son estrictamente necesarias para enfrentar los hechos que motivaron la declaratoria del estado de excepción, o si, por el contrario, existen mecanismos previstos en el régimen constitucional ordinario que permiten alcanzar esos fines sin recurrir a la excepcionalidad.

---

<sup>38</sup> Constitución, artículo 436 numeral 8.

### 6.1. Suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio

118.El artículo 3 del decreto ejecutivo 202 suspende el derecho a inviolabilidad de domicilio, 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 la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, 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. [énfasis añadido]

119.En concreto, esta Corte observa que la medida consiste en la realización de tres acciones diferentes: i) inspecciones, ii) allanamientos, y iii) requisas.

#### 6.1.1 Inspecciones

120.Según el presidente de la República, las medidas extraordinarias decretadas resultan necesarias porque “[...] buscan coadyuvar con las fuerzas del orden en la realización de operativos las 24 horas del día, actuando con inmediatez [...]”. Asimismo, sostiene que solo es posible ejecutar acciones tácticas con oportunidad, precisión y seguridad mediante “[...] medidas extraordinarias, fuera del régimen regular, que posibiliten **realizar inspecciones** para detectar escondites o mecanismos de evasión [...]” (énfasis añadido).

121.Cabe señalar que, el artículo 66 numeral 22 de la Constitución, reconoce y garantiza a las personas, el derecho a la inviolabilidad de domicilio. En este sentido, la Constitución determina que no se podrá ingresar en el domicilio de una persona, ni realizar inspecciones o registros sin su autorización o sin orden judicial, salvo delito flagrante, en los casos y forma que establezca la ley. Así, esta Corte ha entendido que los términos “inspección” y “registro” pueden utilizarse como sinónimos y son equivalentes en su aplicación práctica.<sup>39</sup>

122.Las figuras del registro y el allanamiento se encuentran regulados en los artículos 478 al 482 del Código Orgánico Integral Penal (“COIP”) y estas normas desarrollan el contenido del artículo 66 numeral 22 de la Constitución, equilibrando la protección de derechos individuales con las necesidades de seguridad pública y persecución penal.

<sup>39</sup> CCE, dictamen 11-24-EE, 14 de noviembre de 2024. párr. 201 y dictamen 5-25-EE/25, 11 de septiembre de 2025, párr. 102.

- 123.** Esta Corte ha señalado que para el caso de los registros o inspecciones, el artículo 478 del COIP prevé la posibilidad de que se realicen a personas u objetos: i) con el consentimiento de la persona; ii) con una orden judicial motivada; y, iii) sin que medie orden judicial, como una actividad de carácter preventivo o investigativo, “cuando exista una razón fundamentada de que la persona oculta en sus vestimentas cualquier tipo de arma que pueda poner en riesgo la seguridad de las personas o exista la presunción de que se cometió o intentó cometer una infracción penal o suministre indicios o evidencias útiles para la investigación de una infracción”.<sup>40</sup>
- 124.** Asimismo, el artículo 479 de la misma norma regula las inspecciones a vehículos y prevé la posibilidad de que se realicen, sin orden judicial, entre otros motivos, “[e]n caso de existir razones fundamentadas o presunciones sobre la existencia de armas o de la existencia de elementos de convicción en infracciones penales”.
- 125.** En este sentido, esta Corte observa que el artículo 123 numeral 1 de la LOGJCC determina que para efectos del control material, este Organismo deberá verificar que las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción 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.
- 126.** Por este motivo, al analizar el marco normativo que regula los procedimientos de registro e inspección, se advierte que tales actuaciones no implican, por sí mismas, la limitación del derecho a la inviolabilidad del domicilio, salvo cuando dichas intervenciones se ejecuten al interior de un espacio considerado jurídicamente como domicilio.
- 127.** 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 202, sin necesidad de recurrir a mecanismos excepcionales.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> CCE, dictamen 11-24-EE, 14 de noviembre de 2024. párr. 202.

<sup>41</sup> 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 se concibieron, 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.

**128.** Finalmente, esta Corte considera necesario precisar que esta medida ya fue analizada previamente bajo la misma justificación. En consecuencia, corresponde reiterar que toda medida excepcional que limite derechos constitucionales, aun cuando sea legítima, debe estar acompañada de una justificación concreta de necesidad y de insuficiencia de las medidas ordinarias, y no limitarse a reproducir argumentos previamente esgrimidos. Más aún, si en el dictamen 5-25-EE/25 este Organismo ya determinó que esta medida, en relación con esta misma justificación, no cumplía con los parámetros constitucionales.

**129.** En consecuencia, esta Corte declara la inconstitucionalidad de la medida excepcional de inspecciones, por no superar el escrutinio de demostrar la insuficiencia de las medidas ordinarias y, por lo tanto, no satisfacer el requisito de necesidad exigido por el ordenamiento jurídico para la adopción de medidas extraordinarias en el marco de un estado de excepción.

#### **6.1.2 Allanamientos**

**130.** El artículo 480 del COIP determina que el domicilio o el lugar donde la persona desarrolle su actividad familiar, comercial o laboral podrá ser allanado en los siguientes casos:

- i)* Cuando se trate de detener a una persona contra la que se ha dictado una orden de detención con fines de investigación, prisión preventiva o se ha pronunciado sentencia condenatoria ejecutoriada con pena privativa de libertad.
- ii)* Cuando la Policía Nacional esté en persecución ininterrumpida de una persona que ha cometido un delito flagrante.
- iii)* Cuando se trate de impedir la consumación de una infracción que se está realizando o de socorrer a sus víctimas.
- iv)* Cuando se trate de socorrer a las víctimas de un accidente del que pueda correr peligro la vida de las personas.
- v)* Cuando se trate de recaudar la cosa sustraída o reclamada o los objetos que constituyan elementos probatorios o estén vinculados al hecho que se investiga. En estos casos se procederá a la aprehensión de los bienes.
- vi)* 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.

vii) 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.

**131.** De la misma forma, el COIP señala que, en los casos de los incisos 1 y 5, se requerirá orden motivada de la o el juzgador y en los demás casos no requerirá formalidad alguna. Asimismo, para evitar la fuga de personas o la extracción de armas, instrumentos, objetos o documentos probatorios y mientras se ordena el allanamiento, la o el fiscal podrá disponer la vigilancia del lugar, la retención de las cosas y solicitar a la o al juzgador la orden de detención con fines investigativos, para las personas que se encuentren en él.

**132.** Según el presidente de la República, esta medida “[...] busca proteger el derecho a la vida, integridad física y propiedad de la ciudadanía, facilitando que los operativos efectuados por los organismos de seguridad del Estado puedan actuar de forma ágil, optimizando sus recursos [...]”. Asimismo, sostiene que la medida permite optimizar recursos y reducir los riesgos de filtración de información durante el trámite de “[...] procedimientos para la obtención de las autorizaciones judiciales correspondientes [...]”.

**133.** En este sentido, esta Corte ha señalado que, salvo en situaciones de emergencia o flagrancia, los allanamientos en el régimen ordinario requieren autorización judicial previa, lo que implica tiempos y pasos adicionales que pueden dificultar una actuación inmediata de la Policía Nacional. Este Organismo también ha enfatizado que los procesos para obtener una orden de allanamiento involucran a más funcionarios, lo que incrementa el riesgo de que grupos criminales accedan anticipadamente a información sobre los operativos.<sup>42</sup>

**134.** Durante un estado de excepción, la suspensión temporal del derecho a la inviolabilidad del domicilio permite que las fuerzas de seguridad realicen allanamientos sin necesidad de una orden judicial. Esto facilita el ingreso inmediato a lugares en los que existan sospechas fundadas de la presencia de evidencias delictivas o de objetos prohibidos por la ley.

**135.** La suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio tendría un **fin constitucionalmente válido** si se entiende que la suspensión de este derecho se refiere

---

<sup>42</sup> CCE, dictamen 11-24-EE, 14 de noviembre de 2024, párr. 205.

a la delegación a la fuerza pública para que realicen allanamientos, con el objetivo de identificar la ubicación de los lugares en los que se ocultan las personas pertenecientes a los grupos de delincuencia organizada. De este modo, se garantiza la seguridad ciudadana, se previene nuevos atentados criminales y se restablece el orden público, conforme a la problemática determinada como antecedente del decreto, sin exceder las facultades constitucionales.

**136.**La medida excepcional de allanamientos resulta **idónea** para alcanzar el fin constitucional perseguido, en tanto la eliminación temporal del requisito de 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) y el fin constitucional perseguido (protección de bienes jurídicos esenciales), satisfaciendo así el estándar de idoneidad que exige el juicio de proporcionalidad.

**137.**No obstante, esta idoneidad se verifica únicamente bajo el cumplimiento estricto de los límites establecidos por la Constitución, la ley y la jurisprudencia de esta Corte. En particular, este Organismo ha precisado que la habilitación excepcional de allanamientos sin orden judicial exige: (i) que su uso sea subsidiario o de último recurso, privilegiando el procedimiento ordinario siempre que este sea factible; (ii) vincularse directamente con los motivos del estado de excepción; y (iii) que toda actuación cuente con registro documental, motivación suficiente y mecanismos adecuados de control posterior.

**138.**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.

**139.**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 por los informes anexos, los cuales 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.

**140.** 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 analizada en este apartado satisface el test de proporcionalidad, en tanto:

- (i) la magnitud de la suspensión 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.

**141.** 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**.<sup>43</sup>

**142.** En virtud de lo expuesto, este Organismo concluye que la medida excepcional prevista en el artículo 3 del decreto ejecutivo 202, es constitucional exclusivamente en lo que se refiere a la posibilidad de realizar allanamientos por parte de la Policía Nacional. Además, 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 de delincuencia organizada u objetos cuya tenencia es un delito por sí mismo. Esto, sin necesidad de una orden judicial.

**143.** Las Fuerzas Armadas podrán intervenir siempre que se cumplan los requisitos y se siga el procedimiento previsto en el artículo 158 de la Constitución.<sup>44</sup> En adición, como

<sup>43</sup> CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 213.

<sup>44</sup> 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

fue analizado en el dictamen 11-24-EE/24, esta Corte recuerda que la ejecución de la medida debe realizarse en el marco del respeto de los derechos humanos.<sup>45</sup>

### 6.1.3 Requisitos

144. Según el presidente de la República, esta medida permitiría continuar con las tareas de inteligencia y contrainteligencia, las cuales servirían posteriormente a los operadores de la Función Judicial al proporcionar evidencias claras y contundentes. Asimismo, sostiene que esta medida facilitaría identificar el “[...] almacenamiento de armas, municiones y explosivos, sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, y desarticular su actividad criminal [...]”. Por este motivo, el artículo 3 determina que la suspensión del derecho incluye “[...] la toma física de los materiales, o instrumentos para el cometimiento de delitos [...]”.
145. En este sentido, el artículo 480 numeral 5 del COIP permite aprehender bienes sustraídos o probatorios o que, en general, estén vinculados al hecho que se investiga. De igual manera, el artículo 482 numeral 3 determina que, tras realizarse un allanamiento, la o el fiscal debe revisar el lugar en presencia de quienes se encuentren allí y verificar cualquier arma, documento u objeto relacionado con la infracción investigada. El personal especializado de investigación, medicina legal y ciencias forenses se encargará de recoger los elementos de convicción, elaborando previamente un inventario detallado y embalándolos adecuadamente para asegurar la cadena de custodia.
146. Por este motivo, 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.
147. Por las razones expuestas, y dado que esta facultad puede ejercerse plenamente dentro del régimen ordinario, no resulta necesario acudir a una declaratoria de estado de excepción para realizar este tipo de actuaciones. En consecuencia, la medida de **requisas** es inconstitucional por no cumplir con el requisito material previsto en el artículo 123 numeral 1 de la LOGJCC. Además, esta Corte recuerda al presidente de la República que ha sido enfática y consistente en señalar que las medidas de

---

fueron publicados en el primer suplemento del Registro Oficial 554 de 9 de mayo de 2024. De acuerdo con 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).

<sup>45</sup> CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 218.

inspección y requisas **no requieren** de una declaratoria de estado de excepción, conforme a los dictámenes **11-24-EE/24, 1-25-EE/25 y 5-25-EE/25**.

## **6.2. Suspensión del derecho a inviolabilidad de correspondencia**

**148.**El decreto ejecutivo 202, en su artículo 4, dispone la suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia 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 de un grupo criminal 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

**149.**La inviolabilidad de la correspondencia protege no solo la privacidad individual, sino también la integridad de procesos comunicativos esenciales para el ejercicio de otros derechos, como la libertad de expresión, la defensa legal y la participación política. Así, respecto de la medida del estado de excepción, esta Corte advierte que “identificar, analizar y recopilar mensajes, comunicaciones y/o misivas físicas o electrónicas que tengan por objeto el ocultamiento” de miembros de grupos de delincuencia organizada, tendría la capacidad de sustentarse en una presunción generalizada de ocultamiento.

**150.**El artículo 166 de la Constitución exige que las medidas adoptadas en un estado de excepción se basen en hechos reales, verificables y actuales que configuren la causal invocada. En este caso, la medida se podría fundamentar en una hipótesis: la posible existencia de comunicaciones que encubren ilícitos. De manera que la suspensión de derechos fundamentales no debe emplearse como una herramienta de vigilancia preventiva.

**151.**Por este motivo, el análisis comprende si esta medida tiene una delimitación clara de sujetos, medios y finalidades específicas; y que a la vez se sustente que dicha suspensión es indispensable para superar la situación de grave conmoción interna de manera que no se convierta en una herramienta de vigilancia preventiva. Si no se logra demostrar estos elementos, la suspensión de este derecho implicará una afectación desproporcionada y generalizada que desborda el marco constitucional del estado de excepción.

**152.**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.

**153.**De esta manera, el presidente de la República sostiene que la suspensión de este derecho se justifica en que los grupos delictivos emplean medios electrónicos para mantener el mando y control de sus integrantes, facilitando la transmisión de información y la coordinación de acciones delictivas, criminales y violentas. En este sentido, argumenta que “[...] con esta medida se busca garantizar el derecho a la vida y la integridad física de los ciudadanos [...]”.

**154.**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 **idoneidad, necesidad, proporcionalidad y temporalidad** que rigen este tipo de medidas excepcionales.

**155.**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.<sup>46</sup>

**156.**Esta Corte estima que la medida es conducente para lograr el fin perseguido ya que la interceptación de información sobre la posible ubicación de miembros de grupos criminales y sobre el cometimiento de delitos con mayor agilidad y con menos personas involucradas en el proceso, ciertamente facilitaría la labor de la fuerza pública para combatir al crimen organizado tanto desde lo reactivo como lo preventivo. Mediante la interceptación de este tipo de información, la fuerza pública podría obtener indicios que le conduzcan a puntos focales del crimen organizado y a planificar

---

<sup>46</sup> CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 221.

sus operaciones de forma efectiva. Por tanto, la medida cumple con el requisito de **idoneidad**.

**157.** Por otro lado, este Organismo considera que la medida será **razonable** en la medida en que se respeten los estándares y límites fijados por la Corte Constitucional y aquellos que constan en la ley. En cuanto a este tipo de medida, la Corte ha indicado que debe aplicarse “considerando las exigencias de cada situación en particular”, no debe “emplearse para acceder a información que sea ajena a los fines del estado de excepción”, necesita en cada caso “un informe motivado de inteligencia, del órgano competente, que identifique la información requerida y explique las razones para acceder a ella” y debe ser excepcional en el sentido de que, siempre que sea posible, se deben aplicar los mecanismos previstos en el régimen ordinario.<sup>47</sup>

**158.** 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; (ii) 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. 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.<sup>48</sup>

**159.** Tomando en cuenta las limitaciones propias de esta medida, establecidas tanto en la jurisprudencia de esta Corte como en la normativa vigente, este Organismo no identifica la existencia de alternativas menos lesivas para los derechos constitucionales que, al mismo tiempo, permitan alcanzar el fin legítimo con un grado equiparable de eficacia. Por lo tanto, se cumple con el requisito de **necesidad**.

**160.** 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

<sup>47</sup> CCE, dictamen 7-24-EE/24, 1 de agosto de 2024, párr. 141.

<sup>48</sup> CCE, dictamen 5-25-EE/25, 11 de septiembre de 2025, párr. 124.

parte de las autoridades. Por ello, su aplicación debe ser excepcional, rigurosamente justificada y sujeta a estrictos controles conforme el párrafo 159 *supra*.

**161.** 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.

**162.** Considerando este balance entre la afectación a derechos individuales y la necesidad 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 siempre que se enmarque en los fines del estado de excepción, se fundamente en informes debidamente justificados y sean excepcionales, de manera que la suspensión de este derecho no se convierta en una herramienta de vigilancia preventiva.

**163.** En virtud de lo expuesto, este Organismo concluye que la medida excepcional prevista en el artículo 4 del decreto ejecutivo 202 cumple con los requisitos materiales previstos en el artículo 123 de la LOGJCC y, en consecuencia, es constitucional.

## **7. Consideraciones finales**

**164.** Esta Corte considera necesario hacer algunas puntualizaciones en cuanto al cumplimiento del requisito relativo a que los hechos constitutivos de la declaratoria de estado de excepción no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario. Primero, se recuerda al presidente de la República que el abordaje del fenómeno estructural de la violencia criminal en Ecuador no puede circunscribirse a la adopción de políticas de seguridad centradas en el uso de la fuerza pública, como se observa de la información presentada. En cumplimiento de los deberes estatales de garantía, tales políticas deben articularse con políticas sociales, económicas y de desarrollo que atiendan de manera prioritaria las causas estructurales de la violencia, en particular las vinculadas con la desigualdad, la pobreza, el desempleo, la exclusión de grupos históricamente discriminados y la falta de acceso efectivo a servicios básicos y oportunidades dignas. En consecuencia, frente a eventuales nuevas declaratorias de estado de excepción fundadas en hechos de naturaleza similar, se insiste en que corresponde al presidente de la República justificar que la respuesta estatal configura una política integral, en la que las medidas excepcionales de seguridad se inserten como componentes estrictamente necesarios, proporcionales y temporales dentro de una estrategia más amplia orientada a transformar las condiciones estructurales que alimentan la violencia.

- 165.**Segundo, esta Corte insta al presidente de la República a que, para dar cabal cumplimiento a la obligación 2) derivada del dictamen 1-25-EE/25,<sup>49</sup> remita información suficiente, clara y desagregada sobre las medidas ordinarias que se encuentran actualmente en ejecución. En el presente caso, se observa que el Ejecutivo únicamente ha presentado la referida información en cuanto al Ministerio del Interior y al ECU-911, sin detallar las acciones implementadas por otras entidades con competencia en materia de seguridad ni por aquellas cuya intervención resulte relevante para un abordaje integral de la violencia. La entrega de información suficiente facilita el ejercicio del control constitucional respecto del carácter subsidiario del estado de excepción y de la coherencia de la respuesta estatal ordinaria frente al fenómeno de la criminalidad.
- 166.**Finalmente, este Organismo no puede dejar de advertir que, a fin de justificar el estado de excepción, el decreto ejecutivo 202 indica que las sentencias 51-25-IN/25 y acumulados y 52-25-IN/25 emitidas por esta Magistratura, “gener[aron] un vacío normativo, lo cual restringe y afecta la capacidad operativa del Estado, en un régimen ordinario, para responder de manera eficaz y oportuna ante amenazas que comprometen la paz, el orden público, la soberanía y la seguridad integral del Estado” y que, por ello, es necesario recurrir a medidas excepcionales.
- 167.**Al respecto, este Organismo reitera<sup>50</sup> que las declaraciones de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica de Solidaridad Nacional y de la Ley Orgánica de Integridad Pública se sustentaron en razones estrictamente formales, al constatarse el uso indebido del procedimiento de urgencia económica por parte del Ejecutivo y, con ello, la vulneración de los principios de unidad de materia, publicidad y deliberación democrática. Tales decisiones no limitaron ni redujeron la capacidad ordinaria del Estado para enfrentar la violencia y la criminalidad, sino que se orientaron a preservar la supremacía de la Constitución y la corrección del procedimiento legislativo. En ese sentido, la declaratoria de inconstitucionalidad de normas aprobadas mediante un trámite que no se ajustó a las reglas constitucionales no puede ser invocada como fundamento para declarar o renovar un estado de excepción, pues ello equivaldría a convertir en incentivo el uso abusivo del procedimiento de urgencia económica y a desnaturalizar el carácter excepcional de esta figura. Es necesario recordar que, en el marco de la implementación de medidas ordinarias o extraordinarias, es obligación de todas las instituciones estatales -incluyendo las funciones ejecutiva y legislativa- enmarcar sus actuaciones en la Constitución y la ley.

---

<sup>49</sup> Ver párrafo 62 *supra*.

<sup>50</sup> Esto ya fue señalado en el dictamen CCE, dictamen 8-25-EE/25, 23 de octubre de 2025, párr. 60.



## 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 del estado de excepción declarado en el decreto ejecutivo 202 de 4 de noviembre de 2025 por la causal de grave conmoción interna, circunscrito a las provincias de Guayas, El Oro, Los Ríos, Manabí y Santa Elena, con el límite temporal de 60 días previsto en dicho decreto.
2. **Declarar** la inconstitucionalidad del estado de excepción en los cantones La Maná de la provincia de Cotopaxi, Las Naves y Echeandía de la provincia de Bolívar, debido a que no se justificó la real ocurrencia de los hechos en esos límites geográficos.
3. **Declarar** la inconstitucionalidad de la frase “y del conflicto armado interno, identificado fácticamente” del artículo 1 del decreto ejecutivo 202, por ser parte de la justificación de una causal de declaratoria de estado de excepción no invocada.
4. **Declarar** la constitucionalidad de las siguientes medidas adoptadas por el decreto ejecutivo 202 con fundamento en la declaratoria de estado de excepción, siempre que se ejecuten en el marco de los parámetros desarrollados en este dictamen:
  - a. La suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio, prevista en el artículo 3 del decreto, exclusivamente en lo que se refiere a la posibilidad de realizar *allanamientos* por parte de la Policía Nacional.
  - b. La suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia, ordenada en el artículo 4 del decreto.
5. **Declarar** la inconstitucionalidad de las medidas de inspecciones y requisas referidas en el artículo 3 del decreto ejecutivo 202, debido a que dichas medidas están previstas en el régimen constitucional ordinario y pueden ser ejecutadas sin necesidad de acudir a un estado de excepción.
6. **Exhortar** a los órganos competentes del Estado y, de manera particular, al presidente de la República a que enfrenten la grave situación de inseguridad y violencia que vive el país con una visión integral, que articule las políticas de seguridad con **políticas sociales, económicas y de desarrollo** orientadas a

atender las causas estructurales del problema, especialmente aquellas relacionadas con la desigualdad, la pobreza, el desempleo, la exclusión y la falta de acceso efectivo a servicios y oportunidades.

7. **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, tiene competencia para revisar y revocar la declaratoria de estado de excepción.
8. **Requerir** al presidente de la República que, una vez concluido el periodo de vigencia del estado de excepción, remita un informe final, conforme al artículo 166 de la Constitución.
9. **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.
10. **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”.
11. **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.
12. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



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, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy (voto concurrente) y José Luis Terán Suárez; y, un voto salvado del juez constitucional Raúl Llasag Fernández, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 04 de diciembre de 2025; sin contar con la presencia del juez constitucional Alí Lozada Prado, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*

Cristian Caiza Asitimbay

**SECRETARIO GENERAL AD HOC**

**Voto concurrente**  
**Jueza:** Claudia Salgado Levy

**DICTAMEN 9-25-EE/25**

**VOTO CONCURRENTE**

**Jueza constitucional Claudia Salgado Levy**

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), emito el presente voto concurrente respecto del dictamen 9-25-EE/25 (“**dictamen**”), dictado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 04 de diciembre de 2025, cuyo objeto fue el decreto ejecutivo 202 de 4 de noviembre de 2025.

**Sobre el dictamen de mayoría**

2. En el dictamen 9-25-EE/25, la Corte Constitucional, en lo principal, declara:
  - 2.1. La constitucionalidad del decreto ejecutivo 202 de 4 de noviembre de 2025 que determina un estado de excepción por la causal de grave conmoción interna, en las provincias de Guayas, El Oro, Los Ríos, Manabí y Santa Elena al constatar la real ocurrencia de hechos que desbordaron las instituciones de seguridad del Estado, afectando el orden democrático y la seguridad humana. En ese contexto, se declaró la constitucionalidad de la suspensión de los derechos a la inviolabilidad de domicilio y de correspondencia.
  - 2.2. La inconstitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción en los cantones La Maná de la provincia de Cotopaxi, Las Naves y Echeandía de la provincia de Bolívar.
  - 2.3. La inconstitucionalidad de la disposición de que se realicen inspecciones y requisas, debido a que dichas medidas pueden realizarse en el régimen constitucional ordinario.
3. Luego, para finalizar, a modo de “consideraciones adicionales”, el dictamen de mayoría se refiere a que:
  - 3.1. El decreto ejecutivo 202 sustentó la necesidad de recurrir a medidas excepcionales en que las sentencias 51-25-IN/25 y acumulados y 52-25-IN/25, emitidas por la Corte Constitucional generaron un vacío normativo, pues declararon la inconstitucionalidad de la Ley Orgánica de Solidaridad Nacional y de la Ley Orgánica de Integridad Pública.

**3.2.** Las declaraciones de inconstitucionalidad indicadas se sustentaron en el “el uso indebido del procedimiento de urgencia económica por parte del Ejecutivo y, con ello, la vulneración de los principios de unidad de materia, publicidad y deliberación democrática”. De tal forma que el dictamen de mayoría señala que aquellas decisiones “no limitaron ni redujeron la capacidad ordinaria del Estado para enfrentar la violencia y la criminalidad”, que “la declaratoria de inconstitucionalidad de normas aprobadas mediante un trámite que no se ajustó a las reglas constitucionales no puede ser invocada como fundamento para declarar o renovar un estado de excepción” y que “ello equivaldría a convertir en incentivo el uso abusivo del procedimiento de urgencia económica y a desnaturalizar el carácter excepcional de esta figura”.

### **Sobre los argumentos de la disidencia**

**4.** Aun cuando coincido con la formulación de los problemas jurídicos del dictamen, respetuosamente con quienes apoyaron la decisión de mayoría, discrepo sobre aquella consideración adicional descrita previamente.

**5.** Me aparto al haber emitido votos salvados justamente en los casos 51-25-IN/25 y acumulados y 52-25-IN/25. Aquellos votos indican, en suma, que:

**5.1.** No estuve de acuerdo con la apreciación según la cual la Ley Orgánica de Integridad Pública abarcaría un número tan amplio de materias que impediría identificar un eje temático. A mi parecer, del examen del proyecto legislativo era posible determinar un eje temático, el cual se centraría en la eficiencia de la contratación pública. Asimismo, en cuanto a la Ley Orgánica de Solidaridad Nacional, a mi parecer, tenía un eje temático común que buscaba proteger el cumplimiento de los objetivos fundamentales de la política económica nacional frente a los efectos adversos de la delincuencia organizada. Incluso, señalé que de la verificación del contenido de aquella ley se evidenciaba que la misma incorporaba aspectos sustantivos relacionados con la materia económica, en particular, en cuanto buscaba proteger la seguridad nacional como condición estructural para el desarrollo económico.

**5.2.** En ambos casos, también discrepé con el alcance que otorgó la Corte a su competencia para evaluar la calificación de “económica urgente” de una ley en el marco del control abstracto en condiciones ordinarias. Los parámetros rigurosos que creó la Corte Constitucional para calificar la “urgencia económica” fueron en ejercicio de su competencia constitucional según el artículo 148 de la Constitución, que responden a su vez a un régimen extraordinario de disolución y ausencia de la Asamblea Nacional. En consecuencia, el examen sobre la

calificación de las leyes analizadas como económicas urgentes, fuera de ese contexto excepcional, debió valerse de un estándar y parámetros propios de su situación ordinaria. En atención a ello, me parecía que sí se encontraba justificada la calificación de “económica urgente” de ambas leyes.

- 5.3.** En definitiva, para ambas causas me pareció que la Corte incurrió en un error al declarar la inconstitucionalidad por supuesta contravención al principio de unidad de materia y por el examen de urgencia económica en el marco de un régimen ordinario, lo que implicaba la procedencia de un análisis de fondo respecto de las impugnaciones materiales formuladas.
6. Aquellas ideas centrales de mis votos salvados entran en contradicción con las afirmaciones planteadas por el dictamen 9-25-EE/25, según el cual existió un uso indebido del procedimiento de urgencia económica por parte del Ejecutivo y, con ello, la vulneración de los principios de unidad de materia, publicidad y deliberación democrática.
7. En mi opinión, incluso de encontrarse una afectación al principio de unidad de materia correspondía realizar un ejercicio de descarte, respecto de todas las disposiciones que no guardaban relación con la contratación pública o con la política económica nacional frente a los efectos adversos de la delincuencia organizada. De haberse realizado dicho análisis, se habría concluido que sí existía unidad normativa y urgencia económica al menos de manera parcial.
8. Como señalé en mis votos salvados, dejar sin efecto la totalidad de las leyes entrañó un sacrificio innecesario del esfuerzo legislativo y un menoscabo del interés público asociado al fortalecimiento del sistema nacional de contratación pública y a los esfuerzos frente a la delincuencia organizada con respecto a la política económica nacional.
9. Entonces, no puedo compartir la afirmación del dictamen que señala que declarar inconstitucionales la totalidad de las leyes no generó un vacío normativo y una afectación a la necesidad de tomar medidas a largo plazo en el marco del régimen ordinario. Como fue indicado previamente en mis votos separados, la Corte debió evaluar con extrema cautela las declaratorias de inconstitucionalidad total de las normas tratadas en los casos 51-25-IN y 52-25-IN. Por ello, no encuentro fundamento para poder afirmar, como lo hace el dictamen de mayoría, que aquellas decisiones “no limitaron ni redujeron la capacidad ordinaria del Estado para enfrentar la violencia y la criminalidad”.

10. De igual manera, la consideración adicional referida no resultaba necesaria para efectos de emitir el dictamen de constitucionalidad parcial del estado de excepción. Las razones centrales de aquella decisión se basan en el control formal y material de la declaratoria de estado de excepción y de las medidas adoptadas con fundamento en el mismo, en los términos de los artículos 119-123 de la LOGJCC.
11. En función de lo expuesto, respetuosamente dejo sentada mi discrepancia con el análisis del dictamen de mayoría.

**CLAUDIA HELENA  
SALGADO LEVY**

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 9-25-EE, fue presentado en Secretaría General el 16 de diciembre de 2025, mediante correo electrónico a las 12:50; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Cristian Caiza Asitimbay  
**SECRETARIO GENERAL**



**Voto salvado**  
**Juez: Raúl Llasag Fernández**

**DICTAMEN 9-25-EE/25**

**VOTO SALVADO**

**Juez constitucional Raúl Llasag Fernández**

**Resumen:** En este voto, conforme lo ha reconocido la reiterada jurisprudencia constitucional, sostengo que los problemas estructurales de seguridad derivados de la violencia criminal y del incremento sostenido de los índices delictivos deben ser abordados mediante el régimen constitucional ordinario. El uso reiterado de estados de excepción, en este asunto, contraviene los principios de temporalidad y proporcionalidad que la Constitución establece para la suspensión de derechos, comprometiendo así su carácter extraordinario.

Constato, además, que estas declaratorias han resultado ineficaces e incluso contraproducentes, pues: i) desplazan el debate democrático hacia soluciones temporales que no atienden las causas estructurales del problema, y ii) debilitan los mecanismos de control institucional, generando riesgos de arbitrariedad y abuso de poder. De ahí la importancia del control ejercido por las demás funciones del Estado, en particular respecto de la autorización judicial de allanamientos y la protección del derecho a la inviolabilidad de la correspondencia.

Sobre este planteamiento, expongo cuatro puntos centrales. Primero, el presidente de la República no ha demostrado que los hechos invocados sean insuperables mediante el régimen constitucional ordinario. Segundo, el Ejecutivo incurre en un fraude a la Constitución al desnaturalizar el límite temporal del estado de excepción, sobre los hechos acreditados. Tercero, la suspensión de derechos no resulta proporcional. Finalmente, manifiesto mi discrepancia respecto del análisis sobre la configuración de la causal de grave conmoción interna.

1. Con fundamento en los artículo 92 de la LOGJCC<sup>1</sup> y 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con respeto hacia los argumentos presentados por el dictamen de mayoría en el caso 9-25-EE/25 (“**dictamen**”), aprobado el 4 de diciembre de 2025, formulo el presente voto salvado con el fin de expresar las razones por las cuales disiento de la decisión.
2. El dictamen 9-25-EE/25 efectúa el control constitucional del decreto ejecutivo 202 de 4 de noviembre de 2025, el cual contiene la declaratoria de estado de excepción por grave conmoción interna en Guayas, El Oro, Los Ríos, Manabí y Santa Elena; así también de los cantones La Maná en la provincia de Cotopaxi y Las Naves y Echeandía en la provincia de Bolívar (“**decreto ejecutivo 202**”). Dicho decreto fue puesto en conocimiento de este Organismo el 6 de noviembre de 2025 por Daniel Roy-Gilchrist Noboa Azín, en calidad de presidente de la República (“**presidente de la República**”).

<sup>1</sup> LOGJCC, “Art. 92.- Votos concurrentes y votos salvados.- Las juezas o jueces de la Corte Constitucional podrán elaborar votos concurrentes o salvar el voto, para lo cual deberán entregar en la Secretaría General el escrito correspondiente dentro del término de diez días a partir de la adopción de la decisión”.

El dictamen de mayoría declaró la constitucionalidad parcial de la declaratoria de estado de excepción en las provincias de Guayas, El Oro, Los Ríos, Manabí y Santa Elena.

3. Si bien estoy de acuerdo en que no existió una justificación material suficiente para acreditar la constitucionalidad de la declaratoria en los cantones La Maná en la provincia de Cotopaxi y Las Naves y Echeandía en la provincia de Bolívar, no comparto el criterio del dictamen de mayoría en cuatro puntos.
4. Primero, tras la revisión del expediente constitucional, de la información remitida y de la fundamentación contenida en el Decreto Ejecutivo 202, verifico que el Presidente de la República no ha demostrado que los hechos invocados no puedan ser afrontados mediante el régimen constitucional ordinario. En consecuencia, como segundo punto, constato que el Ejecutivo ha incurrido en un fraude a la Constitución al desnaturalizar el límite temporal de los estados de excepción.
5. En tercer lugar, concluyo que la suspensión de derechos dispuesta no resulta proporcional para alcanzar un fin constitucionalmente válido. Además, verifico la existencia de denuncias sobre graves vulneraciones de derechos humanos en el contexto del estado de excepción, justificado bajo el argumento de la seguridad del Estado. De lo anterior se desprende que la ausencia de adecuados controles y contrapesos institucionales proporcionaría un espacio para que se produzcan con mayor frecuencia abusos de autoridad, así como la posibilidad de que organismos criminales operen en connivencia con ciertas estructuras estatales. Finalmente, expongo mi discrepancia respecto de una parte del análisis relativo a la configuración de la causal de grave conmoción interna.
  - i. **No se ha justificado que los hechos que configuran la causal de grave conmoción interna exceden la capacidad de respuesta dentro del régimen constitucional ordinario**
6. En primer lugar, expongo mi discrepancia con el párrafo 165 del dictamen 9-25-EE/25, que requiere al presidente de la República “remitir información suficiente, clara y desagregada sobre las medidas ordinarias que se encuentran actualmente en ejecución”. Esta disposición es contradictoria si se considera que, desde el dictamen 1-25-EE/25, la Corte estableció un nuevo estándar de justificación para la declaratoria de estados de excepción, según el cual no solo debe argumentar que el régimen constitucional ordinario es insuficiente para enfrentar problemas estructurales de violencia criminal y delictiva, sino que aquello no responde a omisiones o negligencias imputables al Ejecutivo.<sup>2</sup> La contradicción radica en que la Corte declara la

---

<sup>2</sup> CCE, dictamen 1-25-EE/25, 21 de febrero de 2025, párr. 200.

constitucionalidad de la fundamentación basada en la insuficiencia del régimen ordinario, pero simultáneamente exige al Ejecutivo información sobre las medidas ordinarias en curso. Si dicha información no era suficiente, la Corte no debió validar la constitucionalidad de la declaratoria, pues ello revela una falta de justificación suficiente conforme los propios estándares de la Corte.

7. En segundo lugar, en esta sección, es importante explicar por qué un régimen excepcional de suspensión de derechos no es eficaz para abordar los problemas estructurales que derivan de la violencia delictiva, criminal y el crimen organizado.
8. La Corte, en su amplia jurisprudencia sobre el control constitucional de los estados de excepción, ha señalado que los hechos invocados por el presidente de la República tienen su origen en problemas de carácter estructural, los cuales demandan respuestas y medidas de naturaleza igualmente estructural.<sup>3</sup> Por ello, en mi criterio, los parámetros ya establecidos por la Corte para evaluar esta sección bastan para constatar que no existe una justificación suficiente.
9. Estimo que los problemas que requieren soluciones estructurales no pueden ni deben, en principio, ser abordados por declaratorias de estado de excepción que, con la finalidad de atender problemas estructurales de la violencia criminal, suspenden temporalmente derechos fundamentales que atienden, prima facie, la violencia directa, sin enfocarse en los problemas estructurales y culturales o simbólicos de la violencia. Esto, además de ser ineficaz, puede resultar contraproducente porque retira la mirada de posibles medidas ordinarias que den soluciones a temas más profundos. En su lugar, moviliza el debate democrático a acciones inmediatas que podrían generar una estabilidad en seguridad temporal, al no atender la raíz de las causas estructurales que motivaron los hechos.
10. Considero necesario que este Organismo reevalúe sus decisiones jurisdiccionales, en el ámbito de sus competencias de control constitucional, sobre aquellos decretos de estado de excepción que resultan reiterativos frente a problemas estructurales. Un ejemplo de este alejamiento de la excepcionalidad frente a crisis estructurales lo tiene la Corte Constitucional de Colombia. En la sentencia C-148 de 2025, una de las decisiones más recientes sobre la declaratoria de “conmoción interior en la región de Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y

---

<sup>3</sup> Entre los diferentes dictámenes referidos se toma nota de: CCE, dictamen 4-20-EE/20, 19 de agosto de 2020, párr. 31; CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 162; CCE, dictamen 1-25-EE/25, 21 de febrero de 2025, párrs. 113-114; CCE, dictamen 3-25-EE/25, 26 de mayo de 2025, párr. 59; CCE, dictamen 5-25-EE/25, 11 de septiembre de 2025, párr. 64.

González del departamento del Cesar”,<sup>4</sup> la Corte Constitucional de Colombia declaró la “inexequibilidad” del Decreto Legislativo 62 de 24 de enero de 2025 respecto de:

[L]os hechos y consideraciones relacionados con (i) la presencia histórica del ELN, los GAO y GDO, (ii) la concentración de cultivos ilícitos, (iii) las deficiencias e incumplimientos en la implementación del PNIS, (iv) las necesidades básicas insatisfechas de la población por insuficiencia en la política social y (v) los daños a la infraestructura energética y vial, así como las afectaciones a las operaciones del sector de hidrocarburos.

11. En lo medular del análisis de la sentencia C-148 de 2025, la Corte Constitucional de Colombia determinó que aquellos actos, aunque satisfacen el presupuesto fáctico, no cumple con el requisito valorativo al tratarse de “situaciones problemáticas estructurales anteriores a la declaratoria de conmoción interior”. La Corte Constitucional de Colombia reiteró que la declaratoria de conmoción interior no puede usarse de manera “expansiva” para atender problemas crónicos o estructurales, pues estos deben resolverse mediante los mecanismos ordinarios y en instancias democráticas. Dicho Organismo Constitucional concluyó que las situaciones invocadas —como la presencia histórica de grupos armados, los cultivos ilícitos, las deficiencias del PNIS, las necesidades básicas insatisfechas y los daños a la infraestructura— no constituyen hechos extraordinarios, sino problemáticas estructurales conocidas desde tiempo atrás. Por ello, no se justificó la declaratoria de conmoción interior respecto de los hechos citados en el párrafo previo.
12. Comprendo que las decisiones de otros Organismos homólogos en la región no son estrictamente vinculantes para la Corte Constitucional del Ecuador,<sup>5</sup> pero sí reconozco su amplia experiencia en el desarrollo de jurisprudencia relacionados a problemas crónicos que la región andina enfrenta: el crecimiento alarmante del crimen organizado y la violencia criminal. En ese sentido, los hechos que configuran la causal de grave conmoción interna del dictamen 9-25-EE/25 son hechos recurrentes, crónicos que develan el problema estructural que reside en naciones como Ecuador, que tiene altos índices de pobreza, desigualdad, falta de oportunidades, racismo y rechazo a sectores vulnerables.
13. En el dictamen 5-25-EE/25, la Corte reconoció que el Ejecutivo ha justificado estar trabajando en reformas legislativas orientadas a evitar el uso reiterado de los estados de excepción como respuesta a la crisis de seguridad. Sin embargo, en ese mismo dictamen, la Corte propuso tres criterios para evaluar la insuficiencia del régimen ordinario, con base en el análisis del triángulo de la violencia: directa, estructural y

<sup>4</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-148 de 2025, 29 de abril de 2025. La decisión se encuentra en el siguiente enlace: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30054843>

<sup>5</sup> Entre otras cosas porque su diseño normativo responde a una realidad social y jurídica diferente.

simbólica. A mi juicio, el presidente de la República no ha justificado avances concretos en reformas de carácter estructural, simbólica ni directa.

14. A luz de lo anterior, comprendo que a la Corte no le corresponde validar la política pública adoptada por el Ejecutivo en el marco de sus atribuciones constitucionales, pues ello debe estar sujeto a los controles democráticos previstos en la Constitución. El rol de la Corte debe limitarse a valorar si los hechos invocados y sus justificaciones objeto del control formal y material de constitucionalidad. Si la Corte Constitucional encuentra que la fundamentación valorativa de estos hechos es que son circunstancias que devienen de problemas estructurales, históricos o ajenos a factores excepcionales, la Corte, por tanto, debe declarar que dichos hechos deben ser abordados mediante un régimen constitucional ordinario y declarar su inconstitucionalidad.
15. Soy consciente que la Corte Constitucional no tiene la facultad ni la capacidad de resolver los problemas de fondo y estructurales que preocupan y han sido objeto del análisis de control constitucional en estados de excepción. No le corresponde a la Corte, por ejemplo, pronunciarse sobre la conveniencia de aspectos específicos de la política de seguridad del Estado, incluso cuando su análisis puede parecer necesario ante la crisis actual. Evaluaciones sobre el control de armas, la economía política del crimen organizado o la supervisión de fuerzas de seguridad exceden nuestro rol jurisdiccional y competen a otras entidades con atribuciones constitucionales. Involucrarse en la resolución de problemas estructurales implicaría desbordar los límites de las competencias de la Corte.
16. Conforme lo ha reconocido la jurisprudencia de este Organismo, la planificación, ejecución y evaluación de estas tareas competen a órganos como la Fiscalía General del Estado, la Defensoría del Pueblo, la Asamblea Nacional y demás entidades con atribuciones constitucionales y legales para investigar, fiscalizar y prevenir la repetición de hechos que vulneran derechos fundamentales. A estas instituciones, según el ámbito de sus competencias, también les corresponde impulsar políticas públicas orientadas a generar oportunidades de trabajo y estudio para jóvenes, así como proteger a niñas, niños y adolescentes del reclutamiento forzado, garantizando que no sean criminalizados por su contexto de vulnerabilidad.
17. En suma, para garantizar el ejercicio democrático de los derechos constitucionales y fundamentales, la Corte está facultada para declarar la inconstitucionalidad de los estados de excepción cuando advierta que su justificación fáctica se basa en circunstancias estructurales que, por su naturaleza, deben ser atendidas mediante el régimen constitucional ordinario. La invocación de problemas crónicos no acredita, por sí sola, la necesidad de recurrir a medidas excepcionales, especialmente cuando no se ha demostrado que el Ejecutivo los esté abordando de manera integral y sostenida.

## ii. El Ejecutivo ha incurrido en un fraude a la Constitución al desnaturalizar el límite temporal de los estados de excepción

18. En esta sección abordé dos cuestiones fundamentales. La primera es que el Ejecutivo ha incurrido en un fraude a la Constitución respecto al principio de temporalidad para abordar la violencia delictiva, el incremento de los índices delictivos como los homicidios intencionales. En segundo lugar, explico que el Ejecutivo no ha aportado una justificación que explique la necesidad de declarar estado de excepción en su máximo de 60 días.
19. Ecuador ha vivido de forma constante bajo estados de excepción, como si la suspensión —aparentemente temporal— de derechos fundamentales se hubiera convertido en una práctica normalizada. Esta suspensión ha sido focalizada y, en ocasiones en la totalidad del territorio ecuatoriano. La siguiente tabla resume y detalla los decretos de estado de excepción empleados por el Ejecutivo para enfrentar los alarmantes hechos delictivos del país:

**Tabla 1:** Decretos empleados para enfrentar la delincuencia a través de un régimen excepcional

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 (focalizado)
22-mayo-2024	275	60 días	Conflicto armado interno (focalizado)
2-julio-2024	318	60 días	Grave conmoción interna y conflicto armado interno (focalizado)
8-agosto-2024	351	No aplica	Agrega disposiciones al decreto 318
30-agosto-2024	377	30 días	Renovación (focalizado)
3-octubre-2024	410	60 días	Grave conmoción interna y conflicto armado interno (focalizado)
2-diciembre-2024	469	30 días	Renovación (focalizado)
2-enero-2025	493	60 días	Grave conmoción interna y conflicto armado interno (focalizado)
3-marzo-2025	552	30 días	Renovación (focalizado)
12-abril-2025	599	60 días	Grave conmoción interna (focalizado)
10-junio-2025	23	30 días	Renovación (focalizado)
6-agosto-2025	76	60 días	Grave conmoción interna (focalizado)
20-agosto-2025	109	No aplica	Reforma el límite espacial del decreto 76 (focalizado)
5-octubre-2025	175	30 días	Renovación (focalizado)
4-noviembre-2025	202	60 días	Grave conmoción interna (focalizado)

**Fuente:** elaboración propia

20. Con base en el cuadro anterior,<sup>6</sup> desde el 8 de enero de 2024, hasta la finalización del decreto ejecutivo 202, el Ejecutivo decretó estado de excepción por durante 720 días para abordar los hechos relacionados con los índices delictivos en aumento desde 2024, y proyectándose, *prima facie*, a seguir un crecimiento progresivo. Es decir, la medida de recurrir a un régimen excepcional de suspensión de derechos ha resultado ineficaz para atender los hechos invocados, y me preocupación consiste en que se tratan de problemas estructurales.
21. Uno de los principales cuestionamientos que planteo en este voto es que el Ejecutivo ha incurrido en un fraude a la Constitución al desnaturalizar el principio de temporalidad que rige los estados de excepción. La violencia delictiva y el incremento sostenido de los índices de homicidios intencionales constituyen fenómenos estructurales, persistentes y de larga data, que no pueden ser abordados mediante medidas excepcionales de carácter temporal. El uso reiterado del estado de excepción para enfrentar estas problemáticas revela una estrategia que, lejos de responder a hechos extraordinarios, busca normalizar la excepcionalidad como mecanismo ordinario para tratar estos asuntos, lo cual contraviene el diseño constitucional democrático.
22. El Ejecutivo no ha aportado una justificación suficiente que explique por qué se requiere declarar el estado de excepción por el plazo máximo de 60 días. En el dictamen 5-25-EE/25, la Corte determinó que el estado de excepción no debe entenderse como un mecanismo automático de 60 o 30 días, sino como una medida limitada por la Constitución. Su duración debe justificarse en función de la necesidad, proporcionalidad y eficacia frente a hechos concretos, vinculándose a la estrategia institucional para superar la situación excepcional. De este modo, se evita que el estado de excepción se utilice de manera rutinaria o desmedida.<sup>7</sup> En esa medida, la Corte exige una justificación suficiente y razonable para fijar el plazo del estado de excepción, acreditando la necesidad de los 60 días a través de planes sobre planificación, ejecución, informes, retroalimentación y posibles evaluaciones, sin perjuicio de otra justificación pertinente e idónea; pues los medios referidos son ejemplificativos, no taxativos.<sup>8</sup>
23. Por ello, la ausencia de una fundamentación clara sobre la necesidad, proporcionalidad y temporalidad de la medida impide verificar que se trata de una respuesta

<sup>6</sup> Es preciso indicar que, de la tabla anterior, los decretos que han declarado estado de excepción en todo el territorio nacional son: Decreto Ejecutivo 110 de 8 de enero de 2024; y el Decreto Ejecutivo 193 de 7 de marzo de 2024. El resto de decretos expuestos han sido focalizados.

<sup>7</sup> CCE, dictamen 5-25-EE/25, 11 de septiembre de 2025, párr. 90.

<sup>8</sup> *Ibid*, párr. 89.



extraordinaria frente a una situación que no puede ser contenida por el régimen constitucional ordinario. Esta omisión compromete la validez de la declaratoria y refuerza la conclusión de que se ha instrumentalizado el estado de excepción para enfrentar problemas que demandan soluciones estructurales y sostenidas. Así como también expone que, en efecto, no existiría una certeza sobre la posibilidad de encontrar soluciones integrales frente a la violencia criminal. En suma, la ausencia de una justificación material sobre por qué se requieren 60 días develan que no habría una garantía en que el presidente de la República acuda a suspender derechos y con ello se reviertan los problemas estructurales identificados.

24. Me parece válido reflexionar que las nuevas dinámicas del crimen organizado han llevado al Estado a adoptar respuestas cada vez más flexibles. Sin embargo, la experiencia jurisprudencial acumulada demuestra que dicha flexibilización no generado *per se* resultados sostenibles ni eficaces. Por ello, la sola evolución de las dinámicas criminales no constituye una justificación suficiente para flexibilizar el principio de temporalidad que rige los estados de excepción. Resulta inaceptable que, teniendo como límite constitucional máximo noventa días —sesenta iniciales más treinta de renovación— el Ecuador haya permanecido bajo un régimen excepcional, en ocasiones focalizados, por más de setecientos días. Esta práctica trastoca gravemente los principios de temporalidad y razonabilidad consagrados en el artículo 164 de la Constitución, desnaturalizando el carácter extraordinario de la medida y erosionando el Estado constitucional de derechos.

**iii. La suspensión de los derechos a la inviolabilidad de correspondencia y domicilio no es proporcional para lograr el fin constitucionalmente válido**

25. Como se ha expuesto en este voto, el estado de excepción no solo ha resultado ineficaz, sino también contraproducente. En esta sección quiero destacar este último aspecto: estas declaratorias han generado efectos negativos sobre el orden constitucional democrático, han debilitado el ejercicio efectivo de los derechos y han afectado principios esenciales como la transparencia y la rendición de cuentas.
26. Sobre el primer punto: diferentes organizaciones sociales han denunciado el presunto cometimiento de graves vulneraciones de derechos humanos en el marco del estado de excepción. Amnistía Internacional, una organización no gubernamental con amplio impacto y reconocimiento por su trabajo en la protección y defensa de los derechos humanos, publicó el informe “Son Militares, yo los vi” (“**Informe**”), el cual analiza casos sobre presuntas desapariciones forzadas en 2024.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Amnistía Internacional, “Son Militares, Yo Los Vi”, septiembre 2025. El texto íntegro del informe puede encontrarse en el siguiente enlace: <https://www.amnesty.org/es/documents/amr28/0258/2025/es/>

27. Énfasis en que el control abstracto de constitucionalidad implica que la Corte está impedida de valorar casos concretos, así como realizar valoraciones específicas que busquen reparar los derechos de casos específicos. Sin embargo, para la Corte, estos hechos que son de conocimiento público y tienen la potencialidad de causar alarma social —sin que necesariamente configure la causal de grave conmoción interna— sí pueden ser empleados para entender el efecto negativo y contraproducente que los estados de excepción pueden tener en el país.
28. Los casos expuestos evidencian la ausencia de razonabilidad y proporcionalidad en la conducción de los decretos de estado de excepción. Bajo el pretexto de garantizar la seguridad, los organismos estatales podrían incurrir en prácticas que derivan en graves vulneraciones de derechos humanos. Esta situación demuestra cómo el uso desmedido de la excepcionalidad, lejos de cumplir su finalidad constitucional, podría erosionar el orden democrático y debilitar las garantías fundamentales que el Estado está obligado a proteger. Frente a ello, comparto el decisorio 10 y su análisis en el dictamen 9-25-EE/25 al recordar que el artículo 166 determina que “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”.
29. De modo que, la Corte no puede permanecer inactiva hasta que se acumule un conjunto de graves vulneraciones de derechos humanos que comprometan la responsabilidad internacional del Estado ecuatoriano, de encontrarse responsabilidad en los casos particulares denunciados.
30. En segundo lugar, la ausencia de controles judiciales —como la exigencia de autorización judicial previa para conducir allanamientos— puede derivar en abusos de poder por parte de las autoridades y organismos de seguridad. Esta falta de supervisión podría favorecer en que estructuras criminales se infiltren en la estructura estatal, al operar sin los controles ni las garantías democráticas necesarias para regular sus actividades y garantizar que cumplan con su trabajo dentro del marco de sus competencias constitucionales.
31. Por ejemplo, en el rol del control automático que la Corte Constitucional puede ejercer se encuentra verificar la real ocurrencia de los hechos como el siguiente acontecimiento: “Policías realizaban falsos allanamientos para robar viviendas de Manabí: también extorsionaban”.<sup>10</sup> Debido a que un solo hecho periodístico no es suficiente para acreditar la real ocurrencia de este hecho, considero prudente contrastarlos con al menos otros dos medios de comunicación sobre el mismo hecho

---

<sup>10</sup> Esta noticia fue reportada por Vistazo en el siguiente enlace:

<https://www.vistazo.com/actualidad/nacional/2025-11-17-policias-falsos-allanamientos-robar-viviendas-manabi-extorsionaban-IG10436835>

para que sea un hecho público notorio. Así, existen otras noticias<sup>11</sup> que reportan el mismo hecho que ocurrió como parte del proceso penal abierto en Manta desde febrero de 2025, vinculado al operativo denominado “Embestida 51”. De manera que este hecho sería real, y al no haber sido valorado en dictámenes previos, puede ser usado en el análisis de constitucionalidad del presente voto.

32. En atención a lo expuesto, el análisis de las medidas excepcionales adoptadas en el marco del estado de excepción establecido por el dictamen 9-25-EE/25 debió considerar que la suspensión de derechos como la inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia, *prima facie*, no resulta proporcional ni constitucionalmente justificada, especialmente ante la existencia de denuncias sobre graves vulneraciones de derechos humanos y abusos de autoridad en la ejecución de allanamientos.
33. A ello se suma el riesgo de que la suspensión del derecho a la inviolabilidad de la correspondencia facilite prácticas de poder discrecional y vulneraciones sistemáticas. Precisamente por ello, la Constitución exige como garantía mínima la existencia de una orden judicial para autorizar allanamientos o intervenir la correspondencia de la ciudadanía, reconociendo que tales medidas afectan directamente el núcleo de los derechos fundamentales.
34. Si la justificación para omitir autorizaciones judiciales consiste en la demora que estas implican, entonces el problema parecería no ser la excepcionalidad, sino un carácter estructural. En tal caso, correspondería implementar reformas institucionales como la capacitación de operadores de justicia, el fortalecimiento de fiscalías y judicaturas, y la mejora de infraestructura para garantizar condiciones mínimas de seguridad a estas instituciones, de modo ejemplificativo. Por tanto, la alegada omisión de controles judiciales no puede considerarse una medida proporcional ni legítima para garantizar la seguridad integral del Estado, la convivencia pacífica o la reducción de la criminalidad.

#### **iv. Sobre el análisis en que los hechos acreditados como reales configuran de la causal de grave conmoción interna**

35. Sobre el cuarto punto, de manera puntual, considero que parte de la Tabla 6 expuesta en el primer requisito (intensidad de los hechos) para configurar la causal de grave conmoción interna contiene hechos que no acreditan su actual y real ocurrencia. En

<sup>11</sup> En específico, se contrastó dicho hecho con las siguientes noticias:

<https://www.infobae.com/america/america-latina/2025/12/12/una-investigacion-revelo-que-una-presunta-red-de-policias-acusados-de-falsos-allanamientos-en-ecuador-operaba-con-apoyo-de-funcionarios-publicos/> (Infoabe); <https://www.primicias.ec/seguridad/caso-policias-falsos-allanamientos-robo-dinero-armas-drogas-funcionarios-publicos-manta-guayaquil-111471/> (Primicias); y <https://elmercurio.com.ec/nacional/2025/11/17/banda-policias-falsos-allanamientos/> (El Mercurio).

específico, la tabla 6 del dictamen 9-25-EE/25 expone como un hecho lo siguiente: “[1 029] crímenes registrados entre enero y octubre, en Los Ríos, la segunda provincia con más muertes violentas”. Sin embargo, la Corte ha determinado que no puede realizar valoraciones de hechos o datos que han sido estudiados en dictámenes previos, por ello al hacer referencia a una variable de medición general como la cantidad de muertes violentas desde enero de 2025, implica que la Corte ya lo ha analizado sin duda en dictámenes previos y por tanto, este dato debió ser excluido de la sección por ser solo referencial pero no advertir la real ocurrencia de un hecho específico.

36. En síntesis, considero que el Ejecutivo no ha demostrado que el régimen constitucional ordinario sea insuficiente para enfrentar los hechos invocados como causal de grave conmoción interna. Por el contrario, cuando se trata de fenómenos estructurales o históricos como la violencia criminal y el aumento del crimen organizado, corresponde abordarlos mediante mecanismos ordinarios del Estado constitucional, sin recurrir a regímenes excepcionales. Constaté, además, un fraude al artículo 164 de la Constitución, particularmente en lo que respecta al principio de temporalidad que debe regir los decretos de estado de excepción. En este voto verifiqué que, además de ser ineficaces, dichas medidas han resultado contraproducentes, como lo evidencian las denuncias de presuntas graves vulneraciones de derechos humanos y los posibles abusos de poder. Estos hechos no justifican la proporcionalidad de la suspensión de derechos como la inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia. Finalmente, también presenté mi disidencia de parte del análisis que sostiene la configuración de la causal de grave conmoción interna.

37. Por lo expuesto, formulo el presente voto salvado.

RAUL  
LLASAG  
FERNANDEZ

Firmado digitalmente  
por RAUL LLASAG  
FERNANDEZ  
Fecha: 2025.12.29  
06:21:00 -05'00'

Raúl Llasag Fernández  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Raúl Llasag Fernández, anunciado en el dictamen de la causa 9-25-EE, fue presentado en Secretaría General el 19 de diciembre de 2025, mediante correo electrónico a las 14:47; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Cristian Caiza Asitimbay  
**SECRETARIO GENERAL**



Firmado electrónicamente por:  
**CRISTIAN RAUL  
CAIZA  
ASITIMBAY**

925EE-88a29

**Caso Nro. 9-25-EE**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto del dictamen y el voto concurrente que antecede fue suscrito el día viernes veintiséis de diciembre de dos mil veinticinco, y el voto salvado, el día lunes veintinueve de diciembre de dos mil veinticinco, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

*Documento firmado electrónicamente.*

CRISTIAN RAUL CAIZA ASITIMBAY  
**SECRETARIO GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**



Firmado electrónicamente por:

**CRISTIAN RAUL  
CAIZA  
ASITIMBAY**



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](http://www.registroficial.gob.ec)

NG/FA

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.