EDICIÓN CONSTITUCIONAL

REGISTRO OFICIAL®
ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTAMEN Y SENTENCIA:

961-22-EP/26 En el Caso No. 961-22-EP Se acepta la acción extraordinaria de protección No. 961-22-EP 2

6-26-EE/26A En el Caso No. 6-26-EE Se declara la constitucionalidad de la suspensión del derecho a la libertad de tránsito dispuesta mediante el Decreto Ejecutivo 519 de 15 de octubre de 2026, en las provincias de El Oro, Esmeraldas, Guayas, Los Ríos y Manabí, desde el 1 hasta el 10 de noviembre de 2026, entre las 00h00 y las 05h00 18

SALA DE ADMISIÓN:

RESUMEN DE CAUSA:

147-26-IN Acción Pública de Inconstitucionalidad. Legitimado activo: Gonzalo Vera González..... 39

Año II - Nº 340 - 40 páginas
Quito, miércoles 18 de noviembre de 2026

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 961-22-EP/26
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 22 de octubre de 2026

CASO 961-22-EP

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

SENTENCIA 961-22-EP/26

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de las sentencias emitidas por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena y por la Unidad Judicial Multicompetente con sede en la parroquia de Manglaralto, provincia de Santa Elena en el marco de una acción de protección. Esta Magistratura encuentra que las decisiones impugnadas vulneraron el derecho a la seguridad jurídica por aceptar una acción de protección manifiestamente improcedente, al utilizarla como un mecanismo para dirimir implícitamente un conflicto de propiedad.

1. Antecedentes procesales

1.1. Antecedentes del proceso de origen

1. El 19 de julio de 2021, Ismael Andrés Pérez Tamayo, en calidad de representante legal de la compañía RAQUILSA S.A. ("**Raquilsa S.A.**" o la "**compañía**"), presentó una acción de protección con medida cautelar[1] en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Santa Elena ("**GADM Santa Elena**"), Ruth Noemi Villao Flores, en su calidad de concejala del Municipio de Santa Elena y presidenta de la comuna Montañita[2] ("**Ruth Villao**"), y la Procuraduría General del Estado (en conjunto, "**legitimados pasivos**").[3]

2. El 01 de diciembre de 2021, la Unidad Judicial Multicompetente con sede en la

[1] Como medida cautelar, Raquilsa S.A. solicitó que se disponga la suspensión de toda actividad de construcción de la estación de bombeo de alcantarillado en su propiedad privada y que se prohíba el ingreso de cualquier trabajador municipal o maquinarias de construcción del GADM Santa Elena. En la providencia de convocatoria a audiencia de acción de protección de 22 de julio de 2021, la autoridad judicial de primera instancia indicó que se pronunciaría sobre la medida cautelar en la audiencia correspondiente.
[2] Conforme al informe técnico emitido por el investigador de la Dirección Regional Zona 5 del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural (fj. 342 a 352 del expediente de primera instancia), la comuna Montañita forma parte del pueblo Wankavilka, lo cual fue reconocido por el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador.
[3] La compañía Raquilsa S.A. alegó que el GADM Santa Elena vulneró sus derechos constitucionales al debido proceso, seguridad jurídica y propiedad, al emitir el oficio GADMSE-DOP-1099-O, de 02 de julio de 2021, y el contrato 030-AIM-2021, por el cual se dispuso la construcción de alcantarillado sanitario a favor de la comuna Montañita. Esto habría sucedido en uno de los dos lotes de terreno ubicados en la comuna mencionada, a pesar de que se trataría de la propiedad privada de Raquilsa S.A. Proceso 24202-2021-00298.

parroquia Manglaralto, provincia de Santa Elena ("**Unidad Judicial**") aceptó la acción de protección.[4] Inconformes con esta decisión, el GADM Santa Elena y la concejala Ruth Villao interpusieron recursos de apelación.

3. El 11 de enero de 2022, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena (**"Corte Provincial**") rechazó el recurso interpuesto y ratificó la sentencia subida en grado.[5] Al respecto, Ruth Villao interpuso recursos de aclaración y ampliación, los cuales fueron rechazados mediante auto de 27 de enero de 2022.

4. El 21 de febrero de 2022, Ruth Villao, en calidad de presidenta de la comuna Montañita ("**accionante**") presentó una acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias emitidas por la Corte Provincial y por la Unidad Judicial, respectivamente.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

5. El 01 de julio de 2022, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador admitió la causa a trámite[6] y les solicitó a la Corte Provincial y a la Unidad Judicial que presenten el informe de descargo correspondiente.[7]

6. El 04 de agosto de 2022, el juez de la Unidad Judicial presentó el informe solicitado.

7. El 25 de abril de 2024, la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes avocó conocimiento de la causa, en virtud del despacho de casos en orden cronológico. En la misma providencia, les solicitó nuevamente a los jueces de la Corte Provincial que remitan su informe de descargo, el mismo que fue recibido en esta Corte el 10 de mayo de 2024.[8]

---

[4] En audiencia, la Unidad Judicial rechazó la solicitud de medidas cautelares. En sentencia, consideró que el GADM Santa Elena no siguió el proceso de expropiación, establecido en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización ("**COOTAD**"). Por lo tanto, existía una omisión que "suprimió la emisión del acto administrativo correspondiente necesario para la adquisición, utilización u ocupación del bien inmueble ubicado en la comuna Montañita, parroquia Manglaralto, cantón y provincia de Santa Elena". En consecuencia, el GADM Santa Elena vulneró los derechos al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes y de la motivación, el derecho a la defensa y a la propiedad. Como medida de reparación integral, dispuso que el GADM Santa Elena emita la resolución de declaratoria de utilidad pública de la parte del inmueble que pertenecía a Raquilsa S.A.

[5] La Corte Provincial indicó que el GADM Santa Elena no llevó a cabo el proceso de declaratoria de utilidad pública y de expropiación de los predios de Raquilsa S.A. Por lo tanto, vulneró su derecho a la propiedad.

[6] El Tribunal de la Sala de Admisión estaba conformado por la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes y las exjuezas constitucionales Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín.

[7] Conforme a la razón de notificación del auto de admisión, este fue notificado, a través del oficio CC-SG-2022-509 a las autoridades judiciales de la Corte Provincial, a fin de que ejerzan su derecho a la defensa. El 12 de julio de 2022, el referido oficio fue recibido en la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena. Foja 19 vuelta del expediente constitucional.

[8] Como se desprende de la razón de notificación del auto de avoco de conocimiento, este fue notificado mediante oficio CC-JAC-2024-148 a las juezas y juez de la Corte Provincial e ingresado a la Corte Provincial el 12 de julio de 2022. Foja 19 del expediente constitucional.

2. Competencia

8. De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución y el artículo 191 numeral 2 literal d) de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la accionante

9. La accionante alega que las sentencias impugnadas vulneraron sus derechos constitucionales a la conservación de la propiedad colectiva de las comunidades, pueblos y nacionalidades, al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica.[9] Como medidas de reparación integral, solicita que la Corte Constitucional acepte la demanda y deje sin efecto las sentencias de la Corte Provincial y de la Unidad Judicial.

10. Sobre la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, la accionante presenta los siguientes cargos:

10.1. La Unidad Judicial no habría realizado "un análisis respecto de los derechos constitucionales alegados por la comuna Montañita", en lo concerniente a que serían "propietarios de las tierras comunales en donde el [GADM Santa Elena] construyó una estación de bombeo de alcantarillado". También, identifica que la Unidad Judicial no habría valorado las pruebas aportadas que "demuestran claramente que la obra municipal se construyó en territorios comunales".

10.2. Asimismo, indica que la sentencia de la Unidad Judicial habría reconocido la propiedad de Raquilsa S.A., a pesar de que, en el año 2015, aquella compañía inició un juicio de reivindicación en contra de la comuna Montañita con respecto a los mismos predios controvertidos, el cual habría sido desestimado.

10.3. Añade que la motivación de la decisión adoptada por la Corte Provincial sería insuficiente. A su criterio, aquella judicatura no habría analizado su derecho a la propiedad ancestral. Su razonamiento se habría centrado en las omisiones del GADM Santa Elena y "en los trámites para declaratoria de utilidad pública (sic)". Por lo tanto, se habría desnaturalizado el objeto de la acción de protección.

[9] Estos derechos se encuentran previstos en los artículos 57 numeral 4, 76 numeral 7 literal l) y 82 de la Constitución, respectivamente.

11. Con relación a la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, la accionante sostiene que las sentencias impugnadas habrían desconocido los artículos 77, 78 literales a), b), d), e) y f), y 81 literales a), b), c), d) y e) de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales. Añade que, según lo resuelto por la Asamblea General Ordinaria de Socios y Socias Comuneros de la comuna Montañita de 28 de febrero de 2018, "se procedió a ceder en favor del [GADM Santa Elena] para la construcción de la 'Estación de Bombeo #3 del Sistema de Alcantarillado Sanitario- Sector El Surfista un lote de terreno'".[10] Esta cesión estaría amparada en las normas legales, así como en el certificado de uso y usufructo de 16 de octubre de 2019.

12. Sobre este punto, enfatiza que las sentencias tienen una naturaleza "declarativa de carácter ordinaria al reconocer [la] propiedad" de Raquilsa S.A. Esto, a pesar de que la demanda de reivindicación presentada por Raquilsa S.A. contra la comuna habría sido desestimada. Además, señala que Raquilsa S.A. reconoció que existía "un litigio de tierras con la Comuna Montañita". A pesar de ello, las judicaturas "sin argumentos" reconocieron su propiedad, en inobservancia del título de propiedad de la comuna Montañita.

13. La accionante cuestiona que la Unidad Judicial y la Corte Provincial violaron el derecho a la propiedad colectiva de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, y a conservar la propiedad de sus territorios comunitarios. Al respecto, indica que las judicaturas demandadas habrían desconocido que los "territorios […] no están sujetos a declaratoria de utilidad pública ni a expropiación" (mayúsculas del original omitidas). Por su naturaleza, el territorio les pertenecería a los comuneros. Añade que: "[…] jamás pueden ser de propiedad de una entidad privada, como pretende Raquilsa, ni una entidad del estado o seccional municipal […] quienes han olvidado que en materia de tierras comunales se debe aplicar la normativa privativa que regula dichas organizaciones y no a las normas del COOTAD (sic)".

3.2. Argumentos de la Corte Provincial

14. En su informe de descargo,[11] los jueces de la Corte Provincial realizan un recuento de los antecedentes procesales. También, enfatizan que la accionante no proporciona argumentos mínimamente claros con relación a la violación del derecho al debido

[10] La accionante establece que los linderos del lote de terreno serían los siguientes: norte: calle pública con 25 metros y las coordenadas x= 527312, y=9798638; sur: terrenos particulares con 25 metros y las coordenadas x=527292, y=9798621; este: carretera principal vía Santa Elena - Manabí con 13 metros y las coordenadas x=527298, y=9798613; y, oeste: terrenos comunales con 13 metros y las coordenadas x=527318, y=9798630.

[11] El informe fue suscrito por el juez Kleber Franco Aguilar y las juezas Susy Panchana Suárez y Rosario Franco Jaramillo, de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena. Al respecto, esta Corte toma nota de que la jueza Rosario Franco Jaramillo no conformó el tribunal que emitió la decisión impugnada.

proceso en la garantía de la motivación. A su juicio, la pretensión de la accionante se limitaría a que esta Corte analice cuestiones infraconstitucionales, especialmente en lo relacionado a "un supuesto litigio de tierras entre el legitimado activo y la Comuna".

15. En esta línea, cuestionan que la accionante agotaría su cargo sobre la violación del derecho a la seguridad jurídica en la inobservancia de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales. No obstante, no habría explicado su "carácter adjetivo" ni la "connotación procesal". A su criterio, el cargo se referiría, primordialmente, al derecho a la propiedad el cual sí fue analizado en la sentencia impugnada. Fue precisamente este examen el que le habría llevado a concluir que la institución accionada en el proceso de origen no realizó la declaratoria de utilidad pública del bien inmueble a través de un acto debidamente motivado. Además, el GADM Santa Elena no habría refutado los argumentos expuestos por Raquilsa S.A.

16. Al referirse a la alegada violación del derecho a la propiedad comunitaria de la comuna Montañita, la Corte Provincial afirma que la sentencia impugnada no habría desconocido "la posibilidad de que el legitimado activo tenga derechos de propiedad sobre el bien inmueble siendo este el aspecto relevante que el [GADM Santa Elena] debió considerar previo al inicio de la Obra contratada para a analizarse en la presente acción (sic)".

17. Por los argumentos expuestos, la Corte Provincial considera que la sentencia impugnada guarda conformidad con las normas constitucionales y legales. Por lo tanto, le solicita a esta Magistratura que rechace la acción extraordinaria de protección presentada.

3.3. Argumentos de la Unidad Judicial

18. El juez de la Unidad Judicial indica que la sentencia no vulnera los derechos constitucionales alegados por la accionante. A su criterio, la sentencia de primer nivel se encuentra suficientemente motivada y la alegación de que la comuna Montañita sería propietaria de un bien inmueble "sale de la esfera constitucional y se enmarca en la justicia […] civil".

19. Asimismo, indica que la sentencia tomó en cuenta las disposiciones del COOTAD, las cuales constituyen normas claras, previas y públicas. Por lo tanto, al aplicarlas, no vulneró el derecho a la seguridad jurídica. Al referirse a la alegada violación del derecho a la conservación de los territorios ancestrales, identifica que este argumento no habría sido expuesto por la accionante en la audiencia de primer nivel.

20. Por las consideraciones expuestas, solicita que se rechace esta demanda por improcedente.

4. Planteamiento del problema jurídico

21. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante; es decir, de las acusaciones que dirige sobre la decisión impugnada por considerarla lesiva de un derecho fundamental. Es preciso señalar que, al formular los problemas jurídicos, la Corte puede advertir que, si bien en el auto de admisión se consideró que ciertos cargos cumplían con los requisitos formales para su admisibilidad, dicha etapa tiene un carácter preliminar. En consecuencia, la valoración definitiva del contenido de los cargos se realiza durante la etapa de sustanciación, en la que se lleva a cabo un análisis más profundo y detallado del caso sometido a conocimiento de este Organismo.

22. En la sentencia 1967-14-EP/20, esta Corte se pronunció sobre la carga argumentativa en las demandas de acción extraordinaria de protección y estableció criterios para dilucidar cuándo existe una argumentación completa. De acuerdo con la sentencia referida, un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, una tesis, una base fáctica y una justificación jurídica que muestre por qué la acción o la omisión acusada vulnera un derecho constitucional.[12]

23. De lo expuesto en los subpárrafos 10.1 y 10.3 *supra,* esta Corte observa que el argumento de la accionante se centra en cuestionar que las sentencias de la Unidad Judicial y de la Corte Provincial no estarían motivadas, en virtud de que no se habría analizado que la obra municipal se habría construido en propiedad de la comuna Montañita. La accionante habría expuesto estos argumentos en las audiencias correspondientes.

24. Toda vez que el cargo sobre la garantía de la motivación se dirige a las decisiones de primera y de segunda instancia, este Organismo analizará primero si la sentencia de la Corte Provincial vulneró el derecho constitucional alegado. Esto se debe a que, en principio, la sentencia de apelación tiene la aptitud de corregir las deficiencias motivacionales en las que habría incurrido la sentencia de primera instancia.[13] Por lo que, esta Magistratura plantea el siguiente problema jurídico: **¿La Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por incurrir en un vicio de incongruencia frente a las partes, al no haberse pronunciado sobre**

[12] La Corte Constitucional, en la sentencia 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, determinó que una forma de analizar la existencia de un argumento mínimamente completo en una demanda de acción extraordinaria de protección es la verificación de que los cargos propuestos por el accionante reúnan, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica). CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párrs. 17 y 18.

[13] En similar sentido, CCE, sentencia 651-19-EP/24, 18 de abril de 2024, párr. 21.

el argumento de que los predios objeto de la controversia pertenecerían a la Comuna Montañita?

25. En caso de encontrar la violación alegada en la sentencia de la Corte Provincial, este Organismo resolverá el siguiente problema jurídico: **¿La Unidad Judicial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por incurrir en un vicio de incongruencia frente a las partes, al no haberse pronunciado sobre el argumento de que los predios objeto de la controversia pertenecerían a la Comuna Montañita?**

26. Del cargo sintetizado en los párrafos 10.2, 11, 12 y 13 *supra,* se observa que la accionante cuestiona que la acción de protección de origen habría tenido por objeto dilucidar una controversia relativa a la propiedad de un bien inmueble en favor de, Raquilsa S.A., a pesar de que la titularidad sería un asunto controvertido. Sobre este punto, enfatiza que las judicaturas accionadas emitieron una sentencia "declarativa de carácter ordinaria", en inobservancia del título de propiedad de la comuna Montañita.

27. Para atender estos cargos, esta Corte Constitucional plantea el siguiente problema jurídico: **¿La Corte Provincial y la Unidad Judicial vulneraron el derecho a la seguridad jurídica al aceptar una acción de protección manifiestamente improcedente que tendría por objeto dilucidar implícitamente una controversia relativa a la propiedad en favor de Raquilsa S.A.?** Solo en caso de no constatarse la violación, se resolverá el resto de los problemas jurídicos planteados en los párrafos precedentes.

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. Problema jurídico: ¿La Corte Provincial y la Unidad Judicial vulneraron el derecho a la seguridad jurídica al aceptar una acción de protección manifiestamente improcedente que tendría por objeto dilucidar implícitamente una controversia relativa a la propiedad en favor de Raquilsa S.A.?

28. El artículo 82 de la Constitución establece que "[e]l derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes". Esta Corte Constitucional ha establecido que estas características permiten una comprensión razonable de las reglas del juego, a fin de que sean aplicadas y proporcionen certeza al individuo de que su situación jurídica solo será alterada mediante procedimientos regulares, previamente establecidos y por una autoridad competente, de tal forma que

se evite la arbitrariedad.[14]

29. En esta línea, es importante tomar en consideración que el artículo 42 numeral 5 de la LOGJCC establece que la acción de protección es improcedente "[c]uando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho". Lo anterior guarda coherencia con la jurisprudencia de este Organismo que ha determinado que "[e]s indispensable reconocer que no todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen cabida para el debate en la esfera constitucional ya que respecto de conflictos de mera legalidad existen vías y mecanismos judiciales idóneos y eficaces que se activan ante la justicia ordinaria".[15]

30. Asimismo, esta Corte ha señalado que, al momento de decidir sobre vulneraciones de derechos ocasionadas por autoridades judiciales que resolvieron garantías jurisdiccionales, le corresponde "verificar que el juez haya actuado en el ámbito de su competencia constitucional y observado la normativa que haya considerado aplicable al caso para garantizar derechos constitucionales".[16] Por lo tanto, cuando una autoridad judicial conoce una acción de protección, debe proceder en el marco de sus competencias. Asimismo, sus actuaciones deben garantizar el derecho a la seguridad jurídica. En consecuencia, las juezas y jueces que conocen una acción de protección deben analizar si los hechos relatados – efectivamente – configuran vulneraciones a derechos constitucionales. Lo anterior, de ninguna forma, puede comprenderse como declarar la titularidad de derechos.[17]

31. Al desarrollar la dimensión del derecho a la propiedad, esta Corte ha establecido que el análisis debe efectuarse:

> [E]n la medida en que los hechos en los que esté en juego el derecho sobrepasen las características típicas del nivel de legalidad, es decir, que no podrían ser abordados de manera global a través de los procedimientos y reglas contenidos en las leyes al punto que requieran un análisis constitucional del derecho, que sobrepase lo meramente instrumental.[18]

32. En el caso examinado, se observa que Raquilsa S.A., accionante en el proceso de origen, impugnó los oficios GADMSE-AJM-2020-129 y GADMSE-DOP-1099-O, así como el contrato 030-AJM-2021, emitidos en el marco de la construcción de alcantarillado sanitario en favor de la comuna Montañita, al considerar que estos actos vulnerarían sus derechos constitucionales al debido proceso, a la seguridad jurídica y

[14] CCE, sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20.
[15] CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 46.
[16] CCE, sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 21. Ver también, CCE, sentencia 698-15-EP/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 24.
[17] CCE, sentencia 1865-22-EP/26, 29 de enero de 2026, párr. 52.
[18] CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 59.

a la propiedad.

33. A partir de las fichas registrales de los predios controvertidos, Raquilsa S.A. habría justificado que era la propietaria de dos lotes de terreno ubicados en la comuna Montañita, con código catastral 202-041-004-00-00-00 y 202-041-001-0-0-0-0-0-0, respectivamente. En el segundo lote identificado, el GADM Santa Elena estaba realizando el proyecto de alcantarillado señalado.

34. Asimismo, enfatizó que, hasta el año 2021, el GADM Santa Elena cobró a Raquilsa S.A. los impuestos prediales correspondientes a los lotes singularizados. La compañía también le solicitó al GADM Santa Elena el permiso de cerramiento para el bien inmueble de su propiedad. Estos antecedentes justificarían la propiedad de la compañía respecto del predio donde se estaba realizando la mencionada construcción.

35. En este orden de ideas, la compañía cuestionó que la institución accionada no le notificó con el inicio de la construcción, a pesar de que esta se estaba realizando en un lote de su propiedad y sin la intermediación de una expropiación, lo que le generó un estado de indefensión. Ante esta omisión, le pidió al GADM Santa Elena que le informe los motivos que dieron origen a este proyecto. Sin embargo, esta petición no fue atendida.

36. A partir de estas alegaciones, la Corte Provincial emitió su sentencia, la cual se encuentra compuesta por cuatro considerandos.[19] En el cuarto considerando, la judicatura de segunda instancia examina las alegadas violaciones a los derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica de Raquilsa S.A., de la siguiente forma:

36.1. La sentencia 146-14-SEP-CC reconoció que la dimensión constitucional del derecho a la propiedad comprende el derecho de toda persona al acceso a la propiedad y a su pleno ejercicio. Por ello, la privación del ejercicio de este derecho debe estar precedida de la declaratoria de utilidad pública o de expropiación. Asimismo, en la decisión referida, la Corte Constitucional señaló que la ausencia de estos requisitos configura una práctica inconstitucional y confiscatoria.

36.2. A partir de la sentencia citada, resultaría claro que debe preceder un procedimiento de declaratoria de utilidad pública y expropiación a los bienes inmuebles, cuando el Estado limite el derecho a la propiedad para satisfacer el interés general.

[19] En el primer considerando, se declara la validez del proceso; en el segundo, se refiere a los antecedentes de la causa y la pretensión de Raquilsa S.A; en el tercero, cita los artículos 88 y 436 numerales 1 y 3 de la Constitución, la sentencia 102-13-SEP-CC y el artículo 42 de la LOGJCC.

36.3. En el caso concreto, el GADM Santa Elena no emitió "la resolución de declaratoria de utilidad pública para la ocupación y utilización del inmueble de propiedad de la compañía RAQUILSA S.A. propietaria de un inmueble ubicado en la Comuna de Montañita (sic)". Por lo tanto, omitió cumplir las normas correspondientes, en inobservancia del artículo 76 numeral 1 de la Constitución. Además, este acto era necesario para "emitir la decisión de adquisición, utilización u ocupación" del bien inmueble controvertido. Esta omisión vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes.

36.4. Además, el GADM Santa Elena vulneró el derecho a la propiedad de Raquilsa S.A., pues omitió declarar la utilidad pública de un bien inmueble de su propiedad. Tampoco le notificó a fin de que conozca "el trámite" y pueda ejercer su derecho a la defensa. Aquello configuró, también, una vulneración del derecho al debido proceso.

37. A partir de este razonamiento, la Corte Provincial rechazó los recursos de apelación interpuestos y ratificó la sentencia de primer nivel. Consecuentemente, confirmó la medida de reparación integral adoptada por la judicatura de primera instancia, que le dispuso al GADM Santa Elena que, en cumplimiento de las normas aplicables, emita la resolución de declaratoria de utilidad pública de la parte del inmueble de propiedad de Raquilsa S.A., ubicado en la Comuna Montañita.

38. Por su parte, la Unidad Judicial razonó en la sentencia de la siguiente manera:[20]

38.1. Raquilsa S.A. tiene derecho a que el GADM Santa Elena garantice el cumplimiento de las normas y derechos de las partes. Por ello, al inobservar las disposiciones legales correspondientes, vulnera esta garantía del debido proceso. Para determinar si existe tal violación, se debe verificar si la institución accionada observó el artículo 264 de la Constitución y las normas pertinentes del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización ("**COOTAD**"), respecto del uso y expropiación de un bien inmueble.

38.2. El artículo 323 de la Constitución prohíbe la confiscación. Esta disposición constitucional ha sido desarrollada, entre otros, en los artículos 446 y 447 del COOTAD. Estas normas establecen el procedimiento para la declaratoria de

[20] Esta Corte toma nota de que la sentencia de primera instancia está compuesta de seis acápites. En el primero, justifica su competencia. En el segundo, declara la validez del proceso. En el tercero, se refiere a los argumentos planteados por Raquilsa S.A., el GADM Santa Elena, la comuna Montañita y la Federación de Comunas de Santa Elena; en el cuarto, se refiere a los derechos constitucionales alegados como vulnerados; en el quinto consta el examen respecto de las alegaciones planteadas y, en el sexto, la resolución.

utilidad pública y expropiación de los bienes inmuebles, con el objetivo de satisfacer el interés general. Este proceso inicia con la declaratoria de utilidad pública; se trata de una resolución motivada emitida por la máxima autoridad del GADM Santa Elena.

38.3. En el caso concreto, el GADM Santa Elena no emitió tal acto administrativo. Por lo tanto, existe una omisión en la expedición del acto que resultaba necesario para la adquisición, utilización u ocupación del bien inmueble ubicado en la comuna Montañita. Aquello configura una violación del derecho al debido proceso, en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, previsto en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución.

38.4. La inexistencia de un proceso de declaratoria de utilidad pública y expropiación suprimió la posibilidad de que Raquilsa S.A. se defienda. A ello, se suma la inseguridad jurídica ocasionada por la omisión en la aplicación de normas. Además, el GADM Santa Elena vulneró el derecho a la propiedad al no emitir "la resolución motivada de declaratoria de utilidad pública para la ocupación y utilización del bien inmueble de propiedad de la compañía Raquilsa S.A. […]".

39. Por lo expuesto, la Unidad Judicial aceptó la acción de protección presentada por Raquilsa S.A. Concluyó que el GADM Santa Elena vulneró los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes y el derecho a la defensa por no emitir la resolución motivada de declaratoria de utilidad pública para la ocupación y uso del inmueble que le pertenecía a Raquilsa S.A., ubicado en la comuna Montañita. Además, ordenó que el GADM Santa Elena, en observancia de las normas aplicables, emita la resolución de declaratoria de utilidad pública de la parte del bien inmueble de Raquilsa S.A., ubicado en la comuna Montañita.

40. Sin embargo, en la audiencia de primer nivel, la defensa técnica de Ruth Villao, presidenta de la comuna Montañita, cuestionó la titularidad del predio donde se estaba construyendo la estación de bombeo. Al respecto, indicó que el 10 de septiembre de 1982, en cumplimiento de la Ley de Tierras Baldías y Colonización, se otorgó, aproximadamente, 1.400 hectáreas en favor de la comuna Montañita. Esta disposición, según señala, fue inscrita en el Registro de la Propiedad de Santa Elena. Sobre este punto, insistió en que los artículos 56 y 57 de la Constitución garantizan el derecho colectivo de las comunas a conservar la propiedad de sus tierras comunitarias, mismas que son inalienables, inembargables e indivisibles.

41. Sobre esta base, sostuvo que el predio donde se ejecutaba la obra formaría parte del territorio ancestral de la comuna. Por tanto, se encontraría amparado por los artículos 56 y 57 de la Constitución, que garantizan los derechos colectivos de las comunas a

conservar la propiedad de sus tierras comunitarias, las cuales son inalienables, inembargables e indivisibles. Indicó que existían dos títulos de propiedad sobre el mismo espacio territorial, por lo que correspondía dilucidar cuál de ellos prevalecía: si el de Raquilsa S.A. o el de la comuna Montañita. Desde su perspectiva, la compañía pretendía que, a través de una acción de protección, se reconozca su derecho de dominio sobre un predio cuya titularidad se encontraba controvertida.

42. La comuna Montañita y el GADM Santa Elena reprodujeron estos argumentos en la audiencia de segunda instancia. El GADM Santa Elena insistió en que existía una controversia entre Raquilsa S.A. y la comuna Montañita respecto de quién era el titular del predio en el que se ejecutaba el proyecto de construcción de la estación de bombeo. Asimismo, indicó que la comuna había aportado elementos probatorios para justificar su derecho de dominio y que, en consecuencia, Raquilsa S.A. pretendía trasladar a la justicia constitucional una disputa sobre la titularidad de un bien inmueble que no podía ser zanjada a través de una acción de protección.

43. Por su parte, en la audiencia de segundo nivel, la comuna Montañita insistió en que mantenía una controversia con Raquilsa S.A. sobre la titularidad de dos lotes de terreno; en uno de ellos, el GADM Santa Elena estaba efectuando la construcción de la estación de bombeo. En particular, señaló que, el 10 de septiembre de 1982, el entonces Ministerio de Agricultura y Ganadería le adjudicó un predio de aproximadamente 1.400 hectáreas, dentro del cual estaría comprendido el bien inmueble materia de discusión.[21] En consecuencia, sostuvo que dicho predio no sería de titularidad de Raquilsa S.A., sino que formaría parte del territorio ancestral de la comuna y estaría protegido por el artículo 57 numeral 4 de la Constitución. La accionante de la causa de origen pretendía que, mediante una acción de protección, se reconozca su derecho de dominio.

44. Con todo lo expuesto, esta Magistratura observa que Raquilsa S.A. formuló argumentos que – en principio – podrían estar asociados a una vulneración del derecho a la propiedad que sería susceptible de ser conocida a través de una acción de protección.[22] Cuestionó que el GADM Santa Elena habría vulnerado, entre otros, su derecho a la propiedad dado que emprendió la construcción de una estación de bombeo de alcantarillado en un predio que sería de su propiedad. Para sustentar su alegación, adjuntó la documentación relativa a la compraventa por la cual adquirió el predio y la ficha registral que acreditaría su titularidad.[23]

[21] Fojas 44 a 58, fojas 81 a 83 y fojas 194 a 197 del expediente judicial de la causa de origen.
[22] En la sentencia 1178-19-JP/21, la Corte Constitucional reconoció que uno de los ámbitos del derecho constitucional de propiedad se refiere a la falta de declaración de utilidad pública antes de la apropiación o ejecución de una obra, o la falta de indemnización por la expropiación. CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 60. Ver también, CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019 y sentencia 146-14-SEP-CC, caso 1773-11-EP, 01 de octubre de 2014.
[23] Fojas 44 a 58 y fojas 81 a 83 del expediente judicial de la causa de origen.

45. Sin embargo, este Organismo advierte que, en este caso concreto, la comuna Montañita controvirtió la titularidad del bien inmueble en el que se ejecutaba la construcción. En particular, señaló que, el 10 de septiembre de 1982, el entonces Ministerio de Agricultura y Ganadería adjudicó en su favor un predio de, aproximadamente, 1.400 hectáreas. En este bien inmueble estaría comprendido el predio donde el GADM Santa Elena estaba efectuando la construcción de la estación de bombeo, respecto de lo cual adjuntó la providencia de adjudicación correspondiente.[24]

46. Con base en ello, la comuna Montañita sostuvo que el predio no sería de titularidad de Raquilsa S.A., sino que formaría parte de su territorio ancestral, conforme a la escritura pública aportada al proceso. Además, dado que se trataría de propiedad ancestral, estaría protegida por el artículo 57.4 de la Constitución, que establece que estas tierras son "inalienables, inembargables e indivisibles". En consecuencia, sostuvo que Raquilsa S.A. no podría ser titular del predio donde se estaba realizando la obra.

47. Bajo estas consideraciones, no se puede desconocer que Raquilsa S.A. presentó argumentos sobre alegadas violaciones a derechos constitucionales que *prima facie* estarían vinculadas con la dimensión constitucional del derecho a la propiedad y, por tanto, con argumentos que podrían ser examinados a través de una acción de protección. Como se indicó, esto se debe a que alegó la violación de sus derechos constitucionales porque el GADM Santa Elena emprendió la construcción de una estación de bombeo en un predio de su propiedad, sin que hubiera intermediado ni declaratoria de utilidad pública, ni un proceso expropiatorio.

48. Sin embargo, al haberse controvertido la titularidad del bien inmueble a partir de las alegaciones específicas vertidas en las audiencias correspondientes y la documentación que consta en el expediente, este Organismo observa que la decisión adoptada por las autoridades judiciales dirimió implícitamente una controversia entre Raquilsa S.A. y la comuna Montañita, relativa a la propiedad del predio en cuestión. Solo a partir de la dilucidación previa de qué título de propiedad era válido era posible que la autoridad judicial esclarezca si la institución accionada vulneró el derecho a la propiedad alegado por la compañía accionante de la causa de origen.

49. Esta controversia fue oportunamente alegada por la comuna Montañita y el GADM Santa Elena en la acción de protección de origen. Sin embargo, esta Corte no observa que la Unidad Judicial o la Corte Provincial hayan dado respuesta a ese argumento, pese a su relevancia para determinar si la acción de protección incurría en la causal de improcedencia prevista en el artículo 42.5 de la LOGJCC.[25] Al contrario, ambas

[24] Fojas 194 a 197 del expediente judicial de la causa de origen.
[25] Conforme al artículo 42.5 de la LOGJCC, la acción de protección no procede: "5. Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho".

sentencias dieron por sentado que el predio le pertenecía a Raquilsa S.A., a pesar de que se trató de un hecho controvertido, lo que implicó que diluciden implícitamente la titularidad del predio, lo cual es ajeno al objeto de la acción de protección.

50. En consecuencia, la Unidad Judicial y la Corte Provincial vulneraron el derecho a la seguridad jurídica al aceptar una acción de protección manifiestamente improcedente, al asumir que Raquilsa S.A. era la propietaria del predio controvertido y ordenar que el GADM Santa Elena emita la resolución de declaratoria de utilidad pública del bien en el que se estaba realizando la construcción. Tal análisis dilucidó implícitamente la controversia sobre la titularidad del bien inmueble controvertido. Por lo tanto, ambas judicaturas infringieron lo establecido en el artículo 42 numeral 5 de la LOGJCC.

6. Reparación integral

51. El artículo 86 numeral 3 de la Constitución, en concordancia con los artículos 6 y 18 de la LOGJCC, establece que, tras constatar la vulneración a derechos constitucionales, se debe reparar integralmente el daño causado.

52. En virtud de que esta Corte ha concluido que la acción de protección originaria era manifiestamente improcedente, el reenvío del caso deviene "en inútil y perjudicial para el titular del derecho vulnerado".[26] Por lo tanto, a pesar de que se trata de una medida frecuentemente utilizada por este Organismo, no será ordenada en el presente caso, pues la única conclusión a la que podría llegar una eventual sentencia de reemplazo es la improcedencia de la acción de protección.

53. Como consecuencia de lo anterior, corresponde disponer el archivo de la acción de protección y que se anulen todos los actos derivados de su ejecución.

7. 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. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección **961-22-EP**.

2. **Declarar** que las sentencias emitidas el 01 de diciembre de 2021 y 11 de enero de 2022 por la Unidad Judicial Multicompetente con sede en la parroquia Manglaralto, provincia de Santa Elena y por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, en la causa 24202-2021-00298, vulneraron el derecho a la seguridad jurídica de la comuna Montañita.

[26] CCE, sentencia 843-18-EP/20, 14 de octubre de 2020, párr. 56. Ver también, CCE, sentencia 911-18-EP/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 32.

3. **Ordenar,** como medidas de reparación:

3.1. Dejar sin efecto las sentencias de 01 de diciembre de 2021 y 11 de enero de 2022, emitidas por la Unidad Judicial Multicompetente con sede en la parroquia Manglaralto, provincia de Santa Elena y la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena.

3.2. Disponer que el GADM Santa Elena deje insubsistentes las acciones adoptadas para cumplir las decisiones judiciales adoptadas en el marco de la acción de protección 24202-2021-00298.

3.3. Archivar la acción de protección 24202-2021-00298.

3.4. Declarar que la presente sentencia constituye, en sí misma, una medida de reparación.

4. **Notifíquese y cúmplase.**

KARLA ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO
Firmado digitalmente por KARLA ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO

Karla Andrade Quevedo
PRESIDENTA (S)

Razón: La sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Sandra Cordero Gárate, Alí Lozada Prado, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 22 de octubre de 2026. Sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz por encontrarse en comisión de servicios. Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Génesis Cruz Galarza
SECRETARIA GENERAL (S)

Firmado electrónicamente por:
GENESIS MARCELA CRUZ GALARZA

96122EP-9791b

Caso 961-22-EP

Razón: El texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles veintiocho de octubre de dos mil veintiséis, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Firmado electrónicamente por:
CRISTIAN RAUL CAIZA ASITIMBAY

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Dictamen 6-26-EE/26A
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 29 de octubre de 2026

CASO 6-26-EE

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

DICTAMEN 6-26-EE/26A

Resumen: La Corte Constitucional dictamina la constitucionalidad de la suspensión del derecho a la libertad de tránsito dispuesta mediante el decreto ejecutivo 519, del 1 al 10 de noviembre de 2026, entre las 00h00 y las 05h00, en las provincias de El Oro, Esmeraldas, Guayas, Los Ríos y Manabí, en el marco del estado de excepción declarado mediante el decreto ejecutivo 498. La constitucionalidad de la medida se encuentra sujeta a las condiciones y garantías establecidas en este dictamen, particularmente respecto de los desplazamientos justificados por necesidad o emergencia, la continuidad de los servicios indispensables y el monitoreo de las operaciones por parte de la Defensoría del Pueblo.

1. Antecedentes

1. El 15 de septiembre de 2026, Daniel Roy-Gilchrist Noboa Azín, en calidad de presidente de la República del Ecuador ("**presidente de la República**" o "**presidente**"), emitió el decreto ejecutivo 498, mediante el cual declaró estado de excepción por la causal de grave conmoción interna en las provincias de El Oro, Esmeraldas, Guayas, Los Ríos, Manabí, Pichincha, Santa Elena y Santo Domingo de los Tsáchilas, así como en los cantones Camilo Ponce Enríquez de la provincia del Azuay, Las Naves de la provincia de Bolívar y La Maná de la provincia de Cotopaxi, por el plazo de sesenta días. Como medidas extraordinarias, dispuso la suspensión de los derechos a la inviolabilidad de domicilio y de correspondencia, el empleo de las Fuerzas Armadas en coordinación con la Policía Nacional y la requisición temporal de bienes y servicios de origen lícito. Adicionalmente, suspendió el derecho a la libertad de tránsito en las provincias de El Oro, Guayas, Los Ríos y Manabí, desde el 17 hasta el 30 de septiembre de 2026, entre las 00h00 y las 05h00.

2. El 29 de septiembre de 2026, la Corte Constitucional emitió el dictamen 6-26-EE/26, mediante el cual declaró la constitucionalidad del estado de excepción exclusivamente en las provincias de El Oro, Esmeraldas, Guayas, Los Ríos, Manabí, Pichincha, Santa Elena y Santo Domingo de los Tsáchilas, así como de las medidas extraordinarias adoptadas en dichas jurisdicciones, con los límites y garantías establecidos en el dictamen. En cambio, declaró inconstitucional la declaratoria respecto de los cantones Camilo Ponce Enríquez, Las Naves y La Maná. En el numeral 4 de la decisión de dicho dictamen, esta Corte requirió al presidente de la República información sobre las

acciones emprendidas dentro del régimen ordinario para superar la situación de seguridad.

3. El 15 de octubre de 2026, el presidente de la República emitió el decreto ejecutivo 519 ("**decreto ejecutivo 519**" o "**decreto**"), mediante el cual reformó el artículo 4 del decreto ejecutivo 498 para disponer una nueva suspensión del derecho a la libertad de tránsito, dentro de la declaratoria de estado de excepción vigente, en las provincias de El Oro, Esmeraldas,[1] Guayas, Los Ríos y Manabí, desde el 1 hasta el 10 de noviembre de 2026, entre las 00h00 y las 05h00, en los siguientes términos:

> **Artículo 1.-** Agréguese, a continuación del primer inciso del artículo 4 del Decreto Ejecutivo No. 498 de 15 de septiembre de 2026, el siguiente texto:
>
> "Asimismo, suspender el derecho a la libertad de tránsito en las provincias de El Oro, Esmeraldas, Guayas, Los Ríos y Manabí, desde el 01 hasta el 10 de noviembre de 2026, en la franja horaria comprendida entre las 00h00 y las 05h00."
>
> DISPOSICIONES GENERALES
>
> **Primera.-** La verificación y el control de las personas que circulen durante el horario de suspensión del derecho a la libertad de tránsito, en las provincias de El Oro, Esmeraldas, Guayas, Los Ríos y Manabí, se realizarán de manera racional y proporcional, atendiendo a las circunstancias particulares de cada caso y considerando las situaciones de necesidad o emergencia que justifiquen su desplazamiento mientras se encuentre vigente la medida excepcional.
>
> Las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y los agentes de tránsito coordinarán permanentemente, en el ámbito de sus respectivas competencias y en todos los niveles, con las entidades competentes, a fin de garantizar, durante la vigencia de las medidas excepcionales, la continuidad de la administración de justicia, la prestación de los servicios públicos y el adecuado funcionamiento de los sectores estratégicos.
>
> De igual forma, se garantizarán las actividades de monitoreo de la Defensoría del Pueblo, el ejercicio de la labor periodística de los medios de comunicación y las actividades de los funcionarios de organismos internacionales acreditados en el Ecuador, de conformidad con sus competencias, los instrumentos internacionales y la normativa aplicable. Estas actividades se desarrollarán siempre que no pongan en riesgo la seguridad de quienes las realizan, no interfieran con las operaciones de las fuerzas de seguridad ni comprometan la seguridad del personal que interviene en dichas operaciones. […].
>
> **Cuarta.-** En el marco de la declaratoria de alerta roja en todo el territorio nacional por la presencia del fenómeno de El Niño, efectuada mediante Resolución No. SNGR-238-2026, de 29 de agosto de 2026, y de la declaratoria de prioridad nacional para la continuidad y el fortalecimiento de las acciones de prevención y preparación frente a los

[1] A diferencia de las provincias de El Oro, Guayas, Los Ríos y Manabí, Esmeraldas no estuvo comprendida en la suspensión del derecho a la libertad de tránsito dispuesta inicialmente mediante el decreto ejecutivo 498, que rigió del 17 al 30 de septiembre de 2026. Por tanto, el decreto ejecutivo 519 incorpora por primera vez esta medida en Esmeraldas, provincia que ya se encontraba incluida en la declaratoria original del estado de excepción.

posibles efectos de dicho fenómeno, así como para la ejecución de las acciones de respuesta y recuperación que correspondan, establecida mediante Decreto Ejecutivo No. 485 de 31 de agosto de 2026, la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos coordinará con el Ministerio del Interior y las entidades competentes la implementación de los mecanismos necesarios para garantizar la movilidad del personal, los vehículos y las operaciones destinados a la atención de emergencias y de todo tipo de eventos adversos.

4. El 16 de octubre de 2026, mediante oficio número T.497-SGJ-26-0398, el presidente de la República notificó a la Corte Constitucional del Ecuador con la expedición del decreto ejecutivo 519, adjuntando una copia certificada del mismo. Ese mismo día, la Presidencia de la República entregó a la Corte los siguientes documentos:

4.1. Informe PN-SCG-CEO-2026-0465-INF, de 14 de octubre de 2026, de la Policía Nacional ("**informe 1**"), que contiene estadísticas de homicidios intencionales del 17 de septiembre al 13 de octubre de 2026, así como información sobre hechos violentos, personas aprehendidas o detenidas registradas como presuntas integrantes de redes criminales y resultados operativos, principalmente del 17 de septiembre al 11 de octubre de 2026, con información específica sobre la franja horaria de 00h00 a 05h00.

4.2. Informe técnico MDI-SSP-DOTT-2026-0174-IT, de 15 de octubre de 2026, del Ministerio del Interior ("**informe 2**"), que expone la situación de seguridad y la incidencia delictiva entre el 17 de septiembre y el 13 de octubre de 2026, compara los hechos violentos registrados durante la suspensión anterior de la libertad de tránsito y después de su finalización, y presenta justificaciones técnico-operativas sobre la necesidad de una nueva suspensión frente a las limitaciones de los mecanismos ordinarios.

4.3. Informe jurídico MDI-CGJ-001-2026-DE, de 15 de octubre de 2026, del Ministerio del Interior ("**informe 3**"), que examina la procedencia constitucional de la medida y los requisitos de causalidad, idoneidad, necesidad, proporcionalidad y delimitación territorial y temporal.

4.4. Informe técnico-operacional CCFFAA-J-3-PAI-2026-216-INF, de 14 de octubre de 2026, del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas ("**informe 4**"), que presenta los resultados operativos registrados durante la suspensión anterior de la libertad de tránsito, entre el 17 y el 30 de septiembre de 2026, así como hechos violentos y operaciones posteriores a su finalización, dentro del período examinado hasta el 13 de octubre de 2026, y un análisis de las alternativas ordinarias de seguridad.

4.5. Informe jurídico CCFFAA-DAJ-2026-0046-INF, de 14 de octubre de 2026, del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas ("**informe 5**"), que analiza la

viabilidad constitucional de incorporar una nueva suspensión de la libertad de tránsito y las garantías para su ejecución.

4.6. Informe técnico/jurídico del Servicio Integrado de Seguridad ECU 911 ("**informe 6**"), que contiene estadísticas de emergencias registradas entre las 00h00 y las 05h00, del 17 de septiembre al 13 de octubre de 2026, y describe emergencias relacionadas con hechos violentos ocurridos durante ese periodo.

4.7. Documento denominado "Análisis y sistematización de las noticias relacionadas con los hechos de violencia y resultados operativos en las provincias de El Oro, Esmeraldas, Guayas, Los Ríos y Manabí", elaborado por la Dirección de Monitoreo y Evaluación Mediática ("**informe 7**"), que recopila publicaciones periodísticas sobre violencia y operaciones de seguridad entre el 17 de septiembre y el 13 de octubre de 2026.

4.8. Informes STE-DOAIE-SD-IE-26-018 y CNI-CGJ-S-010-2026, de 14 de octubre de 2026, del Centro Nacional de Inteligencia ("**informes 8**"), que analizan la presencia, reorganización y distribución territorial de estructuras criminales, así como la justificación operacional y jurídica de la suspensión del derecho a la libertad de tránsito.

4.9. Constancias de notificación del decreto ejecutivo 519 a la Asamblea Nacional, a la Organización de las Naciones Unidas y a la Organización de los Estados Americanos, realizadas el 15 de octubre de 2026, mediante los oficios T.497-SGJ-26-0395, T.497-SGJ-26-0396 y T.497-SGJ-26-0397, respectivamente.

2. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la constitucionalidad del decreto 519 que introduce una medida adicional al estado de excepción vigente, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 166 y 436 numeral 8 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 75 numeral 3 literal c), y 119 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

3. Control formal de la medida de suspensión del derecho a la libertad de tránsito adoptada con fundamento en el estado de excepción

6. De acuerdo con el artículo 122 de la LOGJCC, la Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplan con los siguientes requisitos formales: (i) se ordenen mediante decreto ejecutivo, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico; y, (ii) se

enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción. Por tanto, a continuación, se verificará el cumplimiento de dichos requisitos respecto de la medida dispuesta en el decreto ejecutivo 519.

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

7. La suspensión del derecho a la libertad de tránsito fue ordenada por el presidente de la República en el decreto ejecutivo 519. Por tanto, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 122.1 de la LOGJCC.

3.2. Que se enmarque dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción

8. Mediante decreto ejecutivo 519, el presidente de la República reformó el artículo 4 del decreto ejecutivo 498 y ordenó la suspensión del derecho a la libertad de tránsito en las provincias de El Oro, Esmeraldas, Guayas, Los Ríos y Manabí, desde el 1 hasta el 10 de noviembre de 2026, entre las 00h00 y las 05h00.

9. En cuanto a la competencia material, esta Corte verifica que la suspensión del derecho a la libertad de tránsito se encuentra contemplada en el artículo 165 de la Constitución como una de las medidas que puede disponer el presidente de la República durante un estado de excepción.

10. Respecto de la competencia espacial o territorial, la medida se circunscribe a las provincias de El Oro, Esmeraldas, Guayas, Los Ríos y Manabí. Al respecto, mediante el dictamen 6-26-EE/26, esta Corte declaró la constitucionalidad del estado de excepción dispuesto en el decreto ejecutivo 498 en las ocho provincias comprendidas en la declaratoria, entre ellas, las cinco provincias en las que se aplicará la nueva suspensión del derecho a la libertad de tránsito.

11. En consecuencia, esta Corte verifica que la medida dispuesta en el decreto ejecutivo 519 se encuentra comprendida dentro del ámbito territorial del estado de excepción declarado constitucional mediante el dictamen 6-26-EE/26, por lo que se enmarca en los límites espaciales previstos en el artículo 164 de la Constitución.

12. En cuanto a la competencia temporal, el decreto ejecutivo 519 establece que la suspensión del derecho a la libertad de tránsito regirá desde el 1 hasta el 10 de noviembre de 2026. Dado que el estado de excepción dispuesto mediante el decreto ejecutivo 498 fue declarado por 60 días a partir del 15 de septiembre de 2026, la aplicación de la nueva medida se circunscribe a dicho período. Por tanto, esta Corte verifica que se enmarca en los límites temporales previstos en el artículo 166 de la Constitución.

13. Por las razones expuestas, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 122 de la LOGJCC respecto de la suspensión del derecho a la libertad de tránsito dispuesta en las provincias de El Oro, Esmeraldas, Guayas, Los Ríos y Manabí. Corresponde examinar si la medida satisface, además, los requisitos materiales establecidos en el artículo 123 de la LOGJCC.

4. Control material de la medida de suspensión del derecho a la libertad de tránsito adoptada con fundamento en el estado de excepción

14. El artículo 123 de la LOGJCC dispone que la Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplan con los requisitos materiales señalados en dicho artículo.[2]

15. Esta Corte precisa que el presente examen tiene por objeto determinar la constitucionalidad de la suspensión del derecho a la libertad de tránsito dispuesta mediante el decreto ejecutivo 519, a partir de su contenido y de la información aportada para justificarla. Por tanto, este pronunciamiento no implica una valoración anticipada de la constitucionalidad de las actuaciones concretas que las autoridades realicen durante su ejecución, las cuales deberán observar la Constitución, la ley y las condiciones establecidas en este dictamen. Asimismo, la declaratoria de constitucionalidad de la medida no impide que los actos u omisiones relacionados con su ejecución sean objeto de control a través de los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico.

16. Para efectuar este control, corresponde precisar el contenido y alcance de la medida objeto de análisis. El decreto ejecutivo 519 dispone la suspensión del derecho a la libertad de tránsito en las provincias de El Oro, Esmeraldas, Guayas, Los Ríos y Manabí, del 1 al 10 de noviembre de 2026, entre las 00h00 y las 05h00. Asimismo, establece que los controles se realicen de manera racional y proporcional, considerando las circunstancias particulares de quienes necesiten desplazarse por situaciones de necesidad o emergencia. Dispone que se garantice la continuidad de la administración de justicia, los servicios públicos y los sectores estratégicos, así como el monitoreo de la Defensoría del Pueblo, el trabajo periodístico y las actividades de los organismos internacionales acreditados en el Ecuador. Estas actividades deberán desarrollarse conforme a las condiciones de seguridad previstas en el propio decreto,

[2] LOGJCC, artículo 123: "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".

sin que dichas condiciones puedan utilizarse para impedir de manera general su ejercicio. Además, prevé mecanismos para garantizar la movilidad del personal y los vehículos destinados a la atención de emergencias y eventos adversos relacionados con el fenómeno de El Niño.

17. En cuanto a los hechos que sustentan la medida, los informes remitidos por el Ejecutivo señalan que, entre el 17 de septiembre y el 13 de octubre de 2026, se registraron 33 homicidios intencionales en las provincias de El Oro, Esmeraldas, Guayas, Los Ríos y Manabí, durante la franja comprendida entre las 00h00 y las 05h00, así como cinco eventos de homicidios múltiples, con 14 víctimas (informe 1). Asimismo, el ECU 911 coordinó en dichas provincias 16.824 emergencias durante el mismo período y horario, de las cuales 12.468 (74,11 %) correspondieron al servicio de seguridad ciudadana (informe 6). Cabe precisar que esta información comprende dos períodos: el primero, entre el 17 y el 30 de septiembre de 2026, durante el cual estuvo vigente la suspensión anterior en El Oro, Guayas, Los Ríos y Manabí; y el segundo, entre el 1 y el 13 de octubre de 2026, posterior a su finalización. Por su parte, el informe 4 registra 1.673 operaciones militares ejecutadas durante la suspensión anterior, entre las 00h00 y las 05h00. Esta Corte advierte que los datos aportados permiten identificar hechos violentos y actuaciones de seguridad en el horario examinado, pero no constituyen, por sí solos, evidencia de la eficacia de la restricción anterior ni permiten atribuirle exclusivamente los resultados operativos registrados.[3]

4.1. Que las medidas ordinarias sean insuficientes para enfrentar los hechos

18. Para justificar la insuficiencia de los mecanismos ordinarios, el Ejecutivo sostiene que, pese a las operaciones ejecutadas por las fuerzas de seguridad, persisten hechos violentos y actividades de las redes criminales en las provincias de El Oro, Esmeraldas, Guayas, Los Ríos y Manabí. Señala que dichas redes criminales utilizan la movilidad nocturna para ejecutar actividades delictivas, transportar armas y otros medios, así como para facilitar su desplazamiento y repliegue. Asimismo, sostiene que los mecanismos ordinarios presentan limitaciones para controlar simultáneamente accesos, corredores y áreas de intervención, por lo que la reducción temporal de la circulación permitiría optimizar el despliegue de las fuerzas de seguridad y reducir la exposición de terceros. Para sustentar estas afirmaciones, aporta la siguiente información:

18.1. Respecto de las actuaciones ejecutadas por las fuerzas de seguridad, el informe 4 señala que, durante la suspensión anterior de la libertad de tránsito, se realizaron 1.673 operaciones militares entre las 00h00 y las 05h00 en las

[3] Es decir, estos datos no demuestran, por sí solos, que dicha franja constituya el período de mayor incidencia delictiva del día ni que los resultados operativos anteriores sean atribuibles exclusivamente al toque de queda.

provincias de El Oro, Guayas, Los Ríos y Manabí, con 216 personas aprehendidas y el decomiso de armas de fuego, municiones y explosivos, entre otros resultados. Por su parte, los informes 1 y 2 dan cuenta de operaciones policiales de patrullaje, investigación, controles y actuaciones especializadas contra redes criminales.[4]

18.2. Sobre la persistencia de los hechos, los informes 1, 2, 4 y 6 identifican acontecimientos violentos tanto durante la suspensión anterior como después de su finalización. Durante el primer período, entre el 17 y el 30 de septiembre de 2026, se reportaron, entre otros, ataques armados en El Oro y hechos violentos en Los Ríos. Posteriormente, entre el 1 y el 13 de octubre de 2026, se registraron nuevos acontecimientos, entre ellos ataques armados en Guayas y hechos violentos en otras provincias comprendidas en la medida. Los informes 2 y 8 también señalan que las redes criminales mantienen capacidad de movilidad, reorganización y sostenimiento de sus actividades ilícitas pese a las intervenciones estatales. Esta información evidencia la persistencia de amenazas durante ambos períodos.

18.3. En cuanto a las limitaciones de los mecanismos ordinarios, los informes 2 y 4 explican que el incremento de patrullajes no reduce la circulación general, que los controles selectivos pueden ser evadidos mediante rutas alternas y que los cierres puntuales no permiten controlar simultáneamente los desplazamientos entre distintos sectores. Por ello, sostienen que estas medidas, incluso combinadas, no proporcionarían condiciones equivalentes para ejecutar determinadas operaciones contra redes criminales, especialmente aquellas que requieren controlar accesos, corredores y áreas de intervención de manera simultánea.

19. Al respecto, esta Corte observa que la información aportada comprende tanto el período de vigencia de la suspensión anterior del derecho a la libertad de tránsito como los días posteriores a su finalización. Durante ambos períodos se registraron hechos violentos, mientras que, durante la vigencia de la restricción, las fuerzas de seguridad ejecutaron operaciones y obtuvieron los resultados descritos. Sin embargo, la

[4] Respecto de Esmeraldas, que no estuvo comprendida en la suspensión anterior de la libertad de tránsito, el informe 4 documenta actuaciones ejecutadas por las fuerzas de seguridad durante el período examinado. Entre ellas, el operativo Apolo, realizado el 18 de septiembre de 2026 en el cantón Esmeraldas, que permitió la aprehensión de ocho personas y el decomiso de armas, municiones, motocicletas y combustible; una intervención en Atacames, el 19 de septiembre, en la que se liberó a una víctima de secuestro; y operaciones contra presuntas estructuras criminales en Quinindé y Borbón. Asimismo, el 11 de octubre de 2026, a las 00h30, se ejecutó una operación contra actividades de sustracción de hidrocarburos en Quinindé, en la que se identificó una perforación clandestina y un tanquero con 9.000 galones de combustible. Estos antecedentes evidencian la ejecución de operaciones de seguridad en distintas localidades de la provincia, así como la persistencia de actividades criminales pese a dichas intervenciones. Véase informe 4.

persistencia de la violencia no demuestra, por sí sola, la insuficiencia de los mecanismos ordinarios ni justifica la adopción sucesiva de restricciones a la libertad de tránsito. Asimismo, los datos disponibles no permiten determinar si la suspensión anterior redujo la incidencia delictiva ni atribuirle exclusivamente los resultados operativos registrados. No obstante, los informes 2 y 4 identifican que, después de la finalización de la suspensión anterior, persistieron hechos violentos y actividades de las redes criminales, pese a la continuidad de las operaciones de seguridad. Frente a estas circunstancias, explican que determinadas intervenciones contra estructuras armadas y móviles requieren controlar simultáneamente accesos, corredores y áreas de intervención, así como disminuir la exposición de terceros. En particular, señalan que los patrullajes reforzados no reducen la circulación general, los controles selectivos pueden ser evadidos mediante rutas alternativas y los cierres puntuales no permiten controlar los desplazamientos entre distintos sectores durante operaciones simultáneas. Por ello, sostienen que estos mecanismos, aun cuando resultan indispensables y han permitido obtener resultados, presentan limitaciones para proporcionar condiciones equivalentes de control y seguridad durante dichas intervenciones.

20. En consecuencia, la justificación de una nueva suspensión no se sustenta únicamente en la persistencia de los hechos violentos ni en las facilidades operativas que ofrece la restricción de movilidad, sino en las dificultades concretas identificadas para ejecutar determinadas operaciones de seguridad mediante los mecanismos ordinarios examinados. En las circunstancias descritas, esta Corte considera que el Ejecutivo ha justificado la insuficiencia de los mecanismos ordinarios para enfrentar los hechos descritos y, verifica el cumplimiento del requisito previsto en el artículo 123 numeral 1 de la LOGJCC.

21. Finalmente, conforme lo señalado en el párrafo 2 *supra*, esta Corte recuerda que, en el numeral 4 de la decisión del dictamen 6-26-EE/26, dispuso que el presidente de la República remita información ampliada sobre las acciones emprendidas y mantenidas en ejecución dentro del régimen ordinario para superar la situación de seguridad. Dado que el decreto ejecutivo 519 fue emitido durante la vigencia del estado de excepción examinado en dicho dictamen, corresponde disponer que se aperture la fase de seguimiento del dictamen 6-26-EE/26. Este seguimiento es independiente del examen de constitucionalidad de la medida que ahora se analiza.

4.2. Que exista una relación de causalidad directa e inmediata entre los hechos y la medida

22. Respecto de la relación de causalidad, el Ejecutivo sostiene que la suspensión del derecho a la libertad de tránsito busca reducir la movilidad de las redes criminales durante la madrugada, dificultar sus desplazamientos y facilitar las operaciones de las fuerzas de seguridad. Según los informes 2, 4 y 8, dichas estructuras utilizan la

circulación nocturna para el traslado de sus integrantes, armas y otros medios, así como para la ejecución de actividades delictivas y su posterior repliegue. En este contexto, la medida pretende incrementar la capacidad de control de accesos y corredores, optimizar las intervenciones de seguridad y reducir la exposición de terceros.

23. Al respecto, esta Corte observa que los hechos que motivaron la declaratoria del estado de excepción mediante el decreto ejecutivo 498 comprenden manifestaciones de violencia vinculadas con la actuación de redes criminales, tales como homicidios, ataques armados, secuestros, extorsiones e incidentes con explosivos. A su vez, los informes 1 y 6 identifican homicidios intencionales y emergencias de seguridad ciudadana ocurridos específicamente entre las 00h00 y las 05h00 en las cinco provincias comprendidas en la nueva suspensión. Por tanto, la medida se dirige a restringir temporalmente la circulación durante un horario en el que se han registrado hechos violentos y busca facilitar las operaciones de seguridad destinadas a enfrentarlos, así como proteger la vida, la integridad y la seguridad de las personas. Si bien la información aportada no demuestra que dicha franja constituya el período de mayor incidencia delictiva del día, identifica hechos violentos ocurridos durante ese horario y necesidades operativas relacionadas con el control de accesos, corredores y desplazamientos, que permiten establecer una conexión directa entre los hechos que motivaron la declaratoria y la medida adoptada.

24. En consecuencia, esta Corte considera que existe una relación de causalidad directa e inmediata entre los hechos que motivaron la declaratoria del estado de excepción y la medida dispuesta en el decreto ejecutivo 519, por lo que se cumple el requisito previsto en el artículo 123 numeral 3 de la LOGJCC.

4.3. Que la medida sea idónea para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria

25. En cuanto a la idoneidad de la suspensión del derecho a la libertad de tránsito, el Ejecutivo sostiene que la reducción temporal de la circulación entre las 00h00 y las 05h00 permitiría mejorar las condiciones para ejecutar operaciones contra redes criminales. En particular, los informes 2 y 4 señalan que la medida facilitaría el establecimiento de perímetros de seguridad, el control de accesos y corredores, la identificación de desplazamientos y la ejecución simultánea de intervenciones, con menor presencia de personas ajenas a ellas. Asimismo, sostienen que permitiría concentrar las capacidades de las fuerzas de seguridad, dificultar la evasión y el repliegue de integrantes de redes criminales y reducir la exposición de la población a hechos violentos y a los riesgos derivados de los operativos, especialmente durante intervenciones contra estructuras armadas, procedimientos antiexplosivos y otras operaciones de alto riesgo.

26. Al respecto, esta Corte considera que la suspensión del derecho a la libertad de tránsito es idónea para contribuir a enfrentar los hechos que motivaron la declaratoria del estado de excepción. Esto porque la reducción temporal de la circulación puede facilitar el control territorial y la ejecución de operaciones de las fuerzas de seguridad, así como dificultar determinados desplazamientos vinculados con las actividades de las redes criminales. Además, puede disminuir la exposición de terceros a hechos violentos y a los riesgos derivados de dichas intervenciones, con el fin de proteger la vida, la integridad y la seguridad de las personas. Esta conclusión se refiere a la aptitud de la medida para contribuir a dichos fines, sin que pueda presumirse que toda persona que circule durante el horario restringido participe en actividades ilícitas.

27. Por tanto, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito previsto en el artículo 123 numeral 4 de la LOGJCC.

4.4. Que no exista otra medida que genere un menor impacto en derechos y garantías

28. Respecto de la necesidad de la medida, el Ejecutivo sostiene que se han implementado mecanismos ordinarios de seguridad, tales como patrullajes, controles de armas, operaciones de inteligencia e investigación, controles selectivos y cierres puntuales. No obstante, según los informes 2 y 4, estas actuaciones presentan limitaciones frente a redes criminales que mantienen capacidad de movilidad, adaptación y utilización de rutas alternas para el desarrollo de sus actividades. En particular, señalan que los patrullajes reforzados no reducen la circulación general, los controles selectivos pueden ser evadidos y los cierres puntuales no permiten controlar simultáneamente los desplazamientos entre diferentes sectores.

29. En ese sentido, los informes 2 y 4 sostienen que la suspensión temporal de la libertad de tránsito permitiría establecer condiciones de control que no podrían alcanzarse con igual eficacia mediante los mecanismos ordinarios examinados, particularmente durante operaciones simultáneas contra estructuras criminales armadas y móviles. Asimismo, señalan que la reducción de la circulación facilitaría el establecimiento de perímetros de seguridad, el control de corredores y la identificación de desplazamientos, con menor exposición de terceros. Respecto de su delimitación, el informe 2 sostiene que las cinco horas diarias durante diez días consecutivos permitirían organizar intervenciones coordinadas, mantener su continuidad operacional y concentrar las capacidades policiales en sectores priorizados.

30. Respecto del ámbito territorial, esta Corte observa que los informes aportados contienen información diferenciada sobre las cinco provincias comprendidas en la suspensión. En Guayas, El Oro y Manabí se registra la mayor cantidad de homicidios intencionales durante la franja horaria examinada, así como hechos de violencia

armada, presencia de redes criminales y operaciones especializadas que requieren el control de accesos, corredores y áreas de intervención. En Los Ríos, los informes identifican hechos violentos durante la madrugada, la importancia de los corredores terrestres para las operaciones de seguridad, así como resultados de las intervenciones ejecutadas durante la suspensión anterior. Por su parte, en Esmeraldas, que no estuvo comprendida en dicha restricción, se registran operaciones contra redes criminales y actividades relacionadas con armas, secuestros y economías ilícitas desarrolladas durante el horario propuesto. Si bien la incidencia de homicidios intencionales en Los Ríos[5] y Esmeraldas[6] es menor que en las otras tres provincias, los informes identifican amenazas que involucran el desplazamiento de personas, vehículos y recursos logísticos entre distintos sectores, así como necesidades operativas de control de accesos y corredores durante intervenciones especializadas. Por tanto, la justificación de la medida no se sustenta exclusivamente en ese indicador, sino también en las características de las amenazas y las necesidades operativas identificadas por las instituciones de seguridad (informes 1, 2, 3, 4, 6 y 8).

31. En cuanto a la duración, el informe 2 señala que la suspensión durante diez días consecutivos permitiría organizar intervenciones coordinadas, mantener su continuidad operacional y concentrar las capacidades policiales en sectores priorizados, evitando actuaciones aisladas. Esta Corte observa que se trata de una medida limitada a cinco horas diarias y comprendida dentro de la vigencia del estado de excepción. Si bien los informes no contienen una comparación detallada con períodos de menor duración, identifican razones operativas relacionadas con la ejecución sostenida de intervenciones contra redes criminales.

32. Al respecto, esta Corte observa que el Ejecutivo ha identificado medidas menos restrictivas ya implementadas y ha explicado las dificultades operativas que estas presentan para alcanzar los objetivos propuestos con igual eficacia. En particular, los

[5] En Los Ríos, el informe 4 registra 133 operaciones militares ejecutadas durante la suspensión anterior, entre las 00h00 y las 05h00, con 72 personas aprehendidas y el decomiso de armas, municiones y sustancias sujetas a fiscalización. Asimismo, documenta una intervención en Quevedo, el 5 de octubre de 2026, contra un presunto centro de acopio y expendio de drogas; la operación Fénix 0547, desarrollada en Los Ríos, Bolívar y Chimborazo contra personas presuntamente vinculadas con una estructura criminal; y un secuestro extorsivo en Valencia, que involucró la utilización de vehículos para interceptar y trasladar a las víctimas. Estos antecedentes, junto con la ubicación de Los Ríos como territorio de conexión entre la Costa central, Guayas y los ejes hacia la Sierra, evidencian actividades criminales que involucran desplazamientos entre distintas localidades y provincias. Véase informe 4.

[6] En Esmeraldas, el informe 4 documenta operaciones contra estructuras criminales en distintas localidades de la provincia, entre ellas el cantón Esmeraldas, Atacames, Quinindé y Borbón, relacionadas con secuestros, armas, movilidad de integrantes de redes criminales y economías ilícitas. En particular, el 11 de octubre de 2026, a las 00h30, se ejecutó en Quinindé una operación contra la sustracción de hidrocarburos, en la que se identificó una perforación clandestina y un tanquero con 9.000 galones de combustible. Estos antecedentes permiten identificar una amenaza que no se limita a los homicidios intencionales ni a una única localidad, sino que comprende actividades criminales que requieren el desplazamiento de personas, vehículos y recursos logísticos. Véase informe 4.

informes 2 y 4 señalan que los patrullajes, controles selectivos y cierres puntuales no ofrecen, en determinadas operaciones contra redes criminales armadas y móviles, las mismas condiciones para controlar simultáneamente accesos, corredores y áreas de intervención. Ello se debe a que los patrullajes no reducen la circulación general, los controles selectivos pueden ser evadidos mediante rutas alternativas y los cierres puntuales no permiten controlar los desplazamientos entre distintos sectores durante operaciones simultáneas. Asimismo, el informe 2 explica que la circulación habitual de personas y vehículos puede dificultar la identificación de amenazas y la ejecución de intervenciones especializadas, incluidos los procedimientos antiexplosivos, e incrementar la exposición de terceros. A ello se suman las características diferenciadas de las amenazas identificadas en las cinco provincias y la necesidad operacional de ejecutar intervenciones sucesivas y coordinadas durante un período continuo. Aunque los informes no presentan una comparación detallada con restricciones de menor duración o alcance territorial más reducido, las necesidades operativas identificadas permiten explicar las limitaciones que estas alternativas presentarían frente a los objetivos propuestos. En particular, las restricciones circunscritas a determinados sectores podrían resultar insuficientes para controlar los desplazamientos entre distintas áreas de intervención durante operaciones simultáneas, especialmente frente a estructuras criminales con capacidad de movilidad entre localidades y provincias. Asimismo, una suspensión de menor duración podría dificultar la continuidad de las intervenciones sucesivas y coordinadas que, según el informe 2, justifican el período propuesto. En consecuencia, valoradas conjuntamente las circunstancias territoriales, las características de las operaciones previstas y las limitaciones de los mecanismos ordinarios examinados, esta Corte considera que el Ejecutivo ha aportado razones suficientes para justificar la necesidad de la suspensión frente a los mecanismos ordinarios examinados, dentro de la delimitación territorial, temporal y horaria establecida.

33. Sin perjuicio de lo anterior, esta Corte recalca que la suspensión del derecho a la libertad de tránsito constituye una medida excepcional y no puede considerarse una respuesta general, permanente ni única frente a la violencia criminal. Aunque el informe 2 señala que esta medida complementaría las actuaciones ordinarias de seguridad, dicha complementariedad no exime al Ejecutivo de justificar su estricta necesidad ni permite convertirla en un mecanismo habitual de control territorial. Asimismo, la suspensión puede facilitar la ejecución de intervenciones especializadas y de otras medidas extraordinarias autorizadas durante el estado de excepción, sin que ello implique ampliar sus condiciones de aplicación ni sustituir las garantías que rigen cada actuación. En particular, el informe 4 reconoce que las restricciones focalizadas en determinados sectores deben preferirse cuando resulten suficientes. En consecuencia, las autoridades deberán emplear los mecanismos ordinarios y las medidas menos restrictivas cuando permitan atender eficazmente una situación concreta, sin que la suspensión pueda justificar restricciones innecesarias o

desvinculadas de las finalidades que motivaron su adopción. En caso de que el Ejecutivo disponga nuevas suspensiones de este derecho, durante la vigencia de la declaratoria o en posteriores estados de excepción, deberá justificar su necesidad, sobre la base de información actualizada que considere, además, los resultados y las limitaciones identificadas en la ejecución de las restricciones anteriores.

34. Por las razones expuestas, esta Corte considera que la medida satisface el requisito previsto en el artículo 123 numeral 5 de la LOGJCC.

4.5. Que la medida sea proporcional

35. Para examinar la proporcionalidad de la medida, esta Corte observa que la suspensión impide temporalmente la circulación de la población en cinco provincias y puede incidir en el ejercicio de actividades laborales, económicas y de cuidado, así como en sectores como el transporte, el comercio, el turismo, el entretenimiento y la industria.[7] Frente a estas afectaciones, la medida busca proteger la vida, la integridad y la seguridad de las personas, mediante la reducción temporal de la circulación y la facilitación de las operaciones de las fuerzas de seguridad contra redes criminales. En este sentido, la medida tiene el potencial de generar beneficios para la población al facilitar las intervenciones estatales y disminuir su exposición a hechos violentos, aunque ello no supone que se encuentre acreditada una reducción efectiva de la criminalidad como consecuencia del toque de queda. La suspensión se encuentra limitada a diez días, durante cinco horas diarias, entre las 00h00 y las 05h00. Sin embargo, esta Corte advierte que la suspensión coincide con el feriado nacional del 2 y 3 de noviembre de 2026, durante el cual podrían incrementarse los desplazamientos interprovinciales y las actividades turísticas y familiares, circunstancia que podría intensificar la afectación al derecho a la libertad de tránsito. Por ello, resulta especialmente relevante que las autoridades encargadas de ejecutar la medida valoren las circunstancias particulares de necesidad o emergencia que justifiquen los desplazamientos durante este período. Además, el decreto ejecutivo 519 dispone que los controles se realicen de manera racional y proporcional, considerando las circunstancias particulares de cada caso y las situaciones de necesidad o emergencia que justifiquen el desplazamiento. Estas previsiones permiten reducir la intensidad de la afectación y evitan que su aplicación desconozca las necesidades individuales de movilidad.

36. Adicionalmente, esta Corte observa que la suspensión fue dispuesta con anticipación a su período de aplicación, lo que permite que las personas y los sectores económicos conozcan previamente su alcance territorial y horario y, en la medida de sus posibilidades, planifiquen sus actividades y desplazamientos. Esta circunstancia puede contribuir a moderar algunas de las afectaciones derivadas de la restricción, sin que

[7] CCE, dictamen 2-26-EE/26A, 19 de marzo de 2026, párr. 35.iv.

ello implique desconocer su impacto sobre quienes no puedan reorganizar sus actividades o deban movilizarse por situaciones de necesidad o emergencia.

37. Asimismo, la disposición general primera del decreto ejecutivo 519 establece que se garantice el monitoreo de la Defensoría del Pueblo, el ejercicio de la labor periodística y las actividades de los funcionarios de organismos internacionales acreditados en el Ecuador. Al respecto, esta Corte reitera que la suspensión de la libertad de tránsito no puede convertirse en un impedimento general para la cobertura periodística de acontecimientos de interés público, pues esta contribuye al ejercicio de la libertad de expresión y al derecho de la ciudadanía a recibir información.[8] Del mismo modo, las previsiones relativas a la seguridad de estas personas y al desarrollo de los operativos deben aplicarse de manera concreta y razonable, sin que puedan utilizarse para impedir de forma general el monitoreo de la Defensoría del Pueblo, el trabajo periodístico ni las actividades de los organismos internacionales acreditados en el Ecuador, realizadas conforme a sus competencias y a las normas aplicables.[9]

38. De igual manera, el decreto dispone que se garantice la continuidad de la administración de justicia, la prestación de los servicios públicos y el adecuado funcionamiento de los sectores estratégicos. Estas previsiones contribuyen a moderar la afectación al derecho a la libertad de tránsito, pues permiten los desplazamientos indispensables para asegurar dichas actividades. Adicionalmente, la disposición general cuarta prevé la coordinación de mecanismos para garantizar la movilidad del personal, los vehículos y las operaciones destinados a la atención de emergencias y eventos adversos relacionados con el fenómeno de El Niño, a fin de evitar que la suspensión del derecho a la libertad de tránsito obstaculice las actividades de prevención y respuesta frente a estas situaciones. La verificación de estas circunstancias deberá observar los criterios de racionalidad y proporcionalidad establecidos en el propio decreto.

39. Por otra parte, la suspensión tampoco habilita actuaciones ajenas a su finalidad. Los controles, traslados, aprehensiones y demás procedimientos que se realicen durante su vigencia deberán observar el debido proceso y los derechos reconocidos en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Asimismo, la reducción de la presencia de civiles durante los operativos no releva al Estado de su obligación de proteger los derechos de todas las personas, incluidas aquellas que circulen durante el horario restringido. En consecuencia, figuras como el "daño colateral" no pueden utilizarse para eliminar o relativizar la responsabilidad estatal.[10] La restricción de la circulación tampoco autoriza, por sí misma, el empleo de la fuerza,

[8] CCE, dictámenes 2-26-EE/26A, 19 de marzo de 2026, párr. 38; y 3-26-EE/26A, 14 de mayo de 2026, párr. 35.
[9] CCE, dictamen 3-26-EE/26A, 14 de mayo de 2026, párr. 37.
[10] CCE, dictamen 3-26-EE/26A, 14 de mayo de 2026, decisorio 6.

cuya utilización continúa sujeta a los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad previstos en la Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza.

40. En atención a lo expuesto, esta Corte considera que la afectación temporal a la libertad de tránsito y a las actividades que dependen de la movilidad no resulta desproporcionada frente a los beneficios esperados en la protección de la vida, integridad y seguridad de las personas. Si bien la medida impone una restricción significativa a la circulación, su aplicación durante cinco horas diarias por diez días, la delimitación territorial y las garantías previstas para atender las circunstancias individuales y asegurar la continuidad de actividades indispensables permiten moderar su impacto. En consecuencia, siempre que se observen las condiciones señaladas, la medida cumple el requisito de proporcionalidad previsto en el artículo 123 numeral 2 de la LOGJCC.

4.6. Que la medida no afecte el núcleo esencial de los derechos constitucionales y respete el conjunto de derechos intangibles

41. En cuanto al núcleo esencial de los derechos, la medida suspende únicamente el derecho a la libertad de tránsito, de forma temporal, entre el 1 y el 10 de noviembre de 2026; limitada a un horario específico, entre las 00h00 y las 05h00; y focalizada en las provincias de El Oro, Esmeraldas, Guayas, Los Ríos y Manabí. Asimismo, dispone que los controles se realicen de manera racional y proporcional, considerando las circunstancias individuales de necesidad o emergencia, y garantiza la continuidad de actividades indispensables. En consecuencia, esta Corte estima que la medida no afecta el núcleo esencial del derecho a la libertad de tránsito, considerando su carácter temporal, su delimitación territorial y horaria, así como las excepciones y garantías previstas para su aplicación. Asimismo, considera que la medida respeta el conjunto de derechos intangibles, por lo que cumple el requisito previsto en el artículo 123 numeral 6 de la LOGJCC.

4.7. Que no se interrumpa ni altere el normal funcionamiento del Estado

42. Respecto del normal funcionamiento del Estado, esta Corte observa que la disposición general primera del decreto ejecutivo 519 establece que las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y los agentes de tránsito deberán coordinar con las entidades competentes para garantizar la continuidad de la administración de justicia, la prestación de los servicios públicos y el adecuado funcionamiento de los sectores estratégicos. Asimismo, la disposición general cuarta prevé mecanismos de coordinación para garantizar la movilidad del personal, los vehículos y las operaciones destinados a la atención de emergencias y eventos adversos relacionados con el fenómeno de El Niño.

43. Al respecto, esta Corte considera que la garantía de continuidad prevista en la disposición general primera del decreto ejecutivo 519 comprende el desplazamiento indispensable de: (i) funcionarios, contratistas y demás personal necesario para asegurar la prestación de los servicios públicos, incluidos los servicios de salud, y el funcionamiento de los sectores estratégicos; y (ii) jueces, fiscales, defensores públicos y privados, personal del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores y demás servidores necesarios para el funcionamiento del sistema de justicia, especialmente para la atención de procesos de flagrancia y garantías jurisdiccionales.

44. Adicionalmente, las garantías previstas para el monitoreo de la Defensoría del Pueblo, el ejercicio de la labor periodística y las actividades de los organismos internacionales acreditados en el Ecuador contribuyen a la supervisión de las actuaciones estatales y al cumplimiento de las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas durante la vigencia de la medida.

45. En consecuencia, esta Corte considera que las previsiones señaladas permiten asegurar la continuidad de las funciones estatales y la prestación de los servicios indispensables durante la suspensión, por lo que la medida cumple el requisito previsto en el artículo 123 numeral 7 de la LOGJCC.

4.8. Sobre la coincidencia del estado de excepción con el inicio de la campaña electoral

46. Esta Corte observa que, conforme al calendario electoral actualizado por el Consejo Nacional Electoral, la campaña de las Elecciones Seccionales iniciará el 12 de noviembre de 2026. Como se señaló en el dictamen 6-26-EE/26, el estado de excepción dispuesto mediante el decreto ejecutivo 498, de 15 de septiembre de 2026, estará vigente al inicio de dicha campaña, de mantenerse durante todo el plazo previsto. Sin embargo, la nueva suspensión del derecho a la libertad de tránsito, dispuesta mediante el decreto ejecutivo 519, concluirá el 10 de noviembre de 2026. En consecuencia, esta medida no coincide temporalmente con el período de campaña electoral, por lo que no requiere consideraciones adicionales respecto de su desarrollo.

47. Sin perjuicio de ello, esta Corte reitera que, durante el período de coincidencia entre el estado de excepción y la campaña electoral, las autoridades encargadas de ejecutar las medidas excepcionales deberán garantizar que estas respondan exclusivamente a los hechos que motivaron la declaratoria y no se utilicen para impedir u obstaculizar injustificadamente las actividades de campaña desarrolladas conforme a la normativa electoral, el funcionamiento de los organismos electorales ni el ejercicio de los derechos políticos de candidaturas, organizaciones políticas y ciudadanía. Asimismo, deberán observar los principios de igualdad y no discriminación entre sujetos políticos.

5. Decisión

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

1. **Declarar** la constitucionalidad de la suspensión del derecho a la libertad de tránsito dispuesta mediante el decreto ejecutivo 519 de 15 de octubre de 2026, en las provincias de El Oro, Esmeraldas, Guayas, Los Ríos y Manabí, desde el 1 hasta el 10 de noviembre de 2026, entre las 00h00 y las 05h00, de conformidad con las condiciones y precisiones establecidas en este dictamen.

2. **Recordar** que la suspensión del derecho a la libertad de tránsito deberá aplicarse mediante controles racionales y proporcionales que atiendan las circunstancias particulares de cada persona y permitan los desplazamientos justificados por situaciones de necesidad o emergencia. Durante su vigencia deberán garantizarse la continuidad de la administración de justicia, los servicios públicos y los sectores estratégicos, así como la movilidad indispensable para la atención de emergencias y eventos adversos relacionados con el fenómeno de El Niño, conforme a los parámetros establecidos en este dictamen.

3. **Disponer** que las autoridades encargadas de ejecutar la medida garanticen que la Defensoría del Pueblo, en el ámbito de sus competencias y en coordinación con la fuerza pública, pueda monitorear efectivamente las operaciones desarrolladas durante la suspensión. Asimismo, deberán garantizar el ejercicio de la labor periodística[11] y las actividades de los funcionarios de organismos internacionales acreditados en el Ecuador, conforme a sus competencias y a la normativa aplicable.

4. **Recordar** que la circulación durante el horario restringido no constituye, por sí misma, fundamento para presumir la comisión de una infracción penal ni autoriza el empleo de la fuerza. Las actuaciones de las entidades de seguridad deberán observar el debido proceso, los derechos humanos y los principios que rigen el uso legítimo de la fuerza. El Estado mantiene su obligación de proteger los derechos de todas las personas, incluidas aquellas que circulen durante la suspensión, sin que figuras como el "daño colateral" puedan utilizarse para eliminar o relativizar su responsabilidad.

[11] De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley Orgánica de Comunicación, esto incluye a "las organizaciones públicas, privadas y comunitarias, así como a los concesionarios de frecuencias de radio y televisión, que ejercen la difusión masiva de contenidos comunicacionales, a través de medios impresos, radio, televisión y audio o vídeo por suscripción, cuyos contenidos pueden ser generados o replicados por el medio de comunicación a través de internet".

5. **Recordar** que el objetivo final del estado de excepción es enfrentar situaciones graves, reales y actuales que ponen en riesgo el orden constitucional, la seguridad ciudadana y del Estado. Esto implica que el Estado es garante del 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 y los derechos humanos de toda la población.

6. **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".

7. **Recordar** al presidente de la República que, una vez concluido el período de vigencia del estado de excepción, deberá remitir a la Corte Constitucional el informe correspondiente, de conformidad con el artículo 166 de la Constitución y lo dispuesto en el dictamen 6-26-EE/26.

8. **Disponer** a la Defensoría del Pueblo que, en el marco de sus competencias, realice el seguimiento de las actuaciones relacionadas con la suspensión del derecho a la libertad de tránsito examinada en este dictamen e informe al respecto a la Corte Constitucional una vez concluida la medida. Si identifica posibles vulneraciones de derechos, deberá activar los mecanismos y las acciones previstos en el ordenamiento jurídico.

9. **Disponer** que se abra la fase de seguimiento del dictamen 6-26-EE/26.

10. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

KARLA ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO

Firmado digitalmente por KARLA ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO

Karla Andrade Quevedo

PRESIDENTA (S)

Razón: El dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Sandra Cordero Gárate, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 29 de octubre de 2026. Sin contar con la presencia del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz por licencia de vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Firmado electrónicamente por:
CRISTIAN RAUL CAIZA ASITIMBAY

626EE-96315

Caso 6-26-EE

Razón: El texto del dictamen que antecede fue suscrito el día miércoles treinta de septiembre de dos mil veintiséis por el presidente de la Corte Constitucional, Jhoel Escudero Soliz. El voto salvado de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, Sandra Cordero Gárate y José Luis Terán Suárez el día miércoles treinta de septiembre de dos mil veintiséis. Luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Firmado electrónicamente por:
CRISTIAN RAUL CAIZA ASITIMBAY

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Validar únicamente en FirmaEC.
Firmado electrónicamente por:
CRISTIAN RAUL CAIZA ASITIMBAY

SALA DE ADMISIÓN
Resumen de la causa 147-26-IN

En cumplimiento a lo dispuesto por el Tercer Tribunal de la Sala de Admisión, mediante auto de 23 de octubre de 2026, y de conformidad con lo establecido en el artículo 80, numeral 2 literal e, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se pone en conocimiento del público lo siguiente:

Causa: Acción Pública de Inconstitucionalidad.

Legitimado activo: Gonzalo Vera González.

Correos electrónicos: veragonzalo@hotmail.com; natalyparraga@hotmail.com y mgzambrano@veraiabogados.com.

Legitimados pasivos: Consejo Cantonal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Manta y Procuraduría General del Estado.

Normas constitucionales presuntamente vulneradas: Artículos 82, 300, 301 y 323 de la Constitución de la República.

Pretensión jurídica: El accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad por el fondo a los artículos 1555, 1556, 1557, 1558, 1559, 1560, 1561, 1562, 1563, 1564, 1565, 1566, 1567, 1568, 1569, 1570, 1571 y 1572 del Código Municipal del Cantón Manta, contenidos en el Capítulo III, "Tasa para otorgar la licencia anual de funcionamiento de locales industriales, comerciales, financieros y profesionales en el cantón Manta", aprobado por el Concejo Municipal del cantón Manta, en sesión extraordinaria virtual de 02 de mayo del 2023, y en sesión ordinaria del 12 de mayo de 2023; y, sancionado por el ejecutivo del cantón el 13 de mayo de 2023. Además, solicita como medida cautelar la suspensión provisional de la norma acusada como inconstitucional.

De conformidad con lo dispuesto por el Tercer Tribunal de la Sala de Admisión, publíquese este resumen en el Registro Oficial y en el Portal Electrónico de la Corte Constitucional.

Lo certifico. Quito, 10 de noviembre de 2026.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

CCA/spr



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

JL/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.