

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTAMEN Y SENTENCIA:

1-26-EE/26 En el Caso No. 1-26-EE Se declara la constitucionalidad del estado de excepción declarado en el Decreto Ejecutivo 277 de 31 de diciembre de 2025 por la causal de grave conmoción interna, en las provincias de Guayas, Manabí, Santa Elena, Los Ríos, El Oro, Pichincha, Esmeraldas, Santo Domingo y Sucumbíos, así como en los cantones La Maná, de la provincia de Cotopaxi, y Las Naves y Echeandía, de la provincia de Bolívar, con el límite temporal de 60 días previsto en dicho decreto.	2
35-18-IN/26 En el Caso No. 35-18-IN Se acepta parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad No. 35-18-IN	65



Dictamen 1-26-EE/26
Jueza ponente: Claudia Salgado Levy

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

CASO 1-26-EE

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

DICTAMEN 1-26-EE/26

Resumen: La Corte Constitucional dictamina la constitucionalidad del decreto ejecutivo 277 de 31 de diciembre de 2025 por la causal de grave conmoción interna en las provincias de Guayas, Manabí, Santa Elena, Los Ríos, El Oro, Pichincha, Esmeraldas, Santo Domingo y Sucumbíos, así como en los cantones La Maná, de la provincia de Cotopaxi, y Las Naves y Echeandía, de la provincia de Bolívar.

En cuanto a las medidas adoptadas por el decreto, la Corte declara la constitucionalidad de la suspensión de los derechos a la inviolabilidad de la correspondencia y del domicilio, exclusivamente en la conducción de allanamientos. Se declara la inconstitucionalidad de las disposiciones relacionadas con inspecciones y requisas, debido a que dichas medidas pueden realizarse en el régimen constitucional ordinario.

Finalmente, este Organismo enfatiza que la derogatoria y posterior expedición de nuevos decretos de estado de excepción no deben utilizarse como un mecanismo para dejar sin efecto o eludir las limitaciones establecidas en la Constitución y por esta Corte, pues ello podría implicar una vulneración al orden constitucional vigente.

Índice

1. Antecedentes procesales	
2. Competencia	
3. Control formal de la declaratoria de estado de excepción	
3.1. Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca.....	
3.2. Justificación de la declaratoria	
3.3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria.....	
3.4. Derechos que sean susceptibles de suspensión o limitación	
3.5. Notificaciones requeridas por la Constitución y tratados internacionales.....	
4. Control material de la declaratoria de estado de excepción	
4.1. Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia.....	
4.2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren la causal invocada	
4.2.1. Sobre el valor de los hechos invocados.....	
4.2.2. Sobre la configuración de la causal de grave conmoción interna	
4.3. Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario.....	

- 4.4. Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República
- 5. Control formal de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción..**
- 5.1. Que se ordene mediante decreto de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico.....
- 5.2. Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción
- 6. Control material de las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción .**
- 6.1. Suspensión del derecho a la inviolabilidad del domicilio
- 6.2. Suspensión del derecho a la inviolabilidad de la correspondencia.....
- 7. Decisión**

1. Antecedentes procesales

1. El 31 de diciembre de 2025, Daniel Roy-Gilchrist Noboa Azín, en su calidad de presidente de la República (“**presidente de la República**”), remitió a la Corte Constitucional el decreto ejecutivo 277 de 31 de diciembre de 2025 (“**decreto ejecutivo 277**”, “**decreto ejecutivo**” o “**decreto 277**”). Mediante el decreto 277, el presidente de la República declaró estado de excepción durante 60 días por la causal de grave conmoción interna en las provincias de Guayas, Manabí, Santa Elena, Los Ríos, El Oro, Pichincha, Esmeraldas, Santo Domingo y Sucumbíos, así como en los cantones La Maná, de la provincia de Cotopaxi, y Las Naves y Echeandía, de la provincia de Bolívar.¹
2. Mediante sorteo electrónico de 31 de diciembre de 2025, la causa fue sorteada a la jueza constitucional Claudia Salgado Levy.
3. El 05 de enero de 2026, la Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que no se ha presentado otro caso con identidad de objeto y acción. No obstante, señaló que existe relación con la causa 9-25-EE.
4. El 06 de enero de 2026, la Presidencia de la República presentó lo siguiente:

¹ A través de la disposición derogatoria del decreto 277 se dejó sin efecto el decreto ejecutivo 202 de 04 de noviembre de 2025 mediante el cual se declaró estado de excepción por grave conmoción interna en las provincias de Manabí, Guayas, Santa Elena, Los Ríos, El Oro y los cantones La Maná de la provincia de Cotopaxi, Las Naves y Echeandía de la provincia de Bolívar durante sesenta días. La Corte Constitucional ejerció el control constitucional del mismo en dictamen 9-25-EE/25 y dictaminó su constitucionalidad, salvo por los cantones La Maná de la provincia de Cotopaxi, Las Naves y Echeandía de la provincia de Bolívar. La Corte declaró la inconstitucionalidad en los cantones indicados por falta de justificación del Ejecutivo. A su vez, la Corte declaró la constitucionalidad de la suspensión de los derechos a la inviolabilidad de domicilio -únicamente en la conducción de allanamientos- y de correspondencia. Por otra parte, declaró la inconstitucionalidad de la disposición de que se realicen inspecciones y requisas.

- 4.1. Informes técnicos operacionales CCFFAA-J-3-PM-2025-287-INF, CCFFAA-J-3-PM-2025-288-INF e informes jurídicos CCFFAA-DAJ-2025-064-INF y CCFFAA-DAJ-2025-065-INF del Ministerio de Defensa (“**Informes FFAA**”).
- 4.2. Informes PN-SCG-CEO-2025-559-INF y PN-SCG-CEO-2025-562-INF del período comprendido entre el 01 de noviembre y el 23 de diciembre de 2025 de la Policía Nacional y del Ministerio del Interior (“**Informes PN**”).
- 4.3. Informe Técnico-Jurídico en el marco de la declaratoria de nuevo estado de excepción desde el 01 de noviembre de 2025 hasta el 29 de diciembre de 2025 del Servicio Integrado de Seguridad ECU-911 (“**Informe ECU-911**”).
- 4.4. Las constancias de las notificaciones a los organismos correspondientes, conforme al artículo 166 de la Constitución.
5. La jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento del caso en auto de 12 de enero de 2026 y ordenó al presidente de la República y al Centro Nacional de Inteligencia presentar:
 - 5.1. Informes STIE-DOAIE SD_IE-25-026 de 30 de diciembre de 2025 y STIE-DOAIE-SD_IE-25-027 de 31 de diciembre de 2025 elaborados por el Centro Nacional de Inteligencia (“**Informes CNI**”).
 - 5.2. Informe denominado “Barrido sobre: Noticias relacionadas con los hechos de violencia suscitados en las provincias [materia del decreto]” presentado por la directora de síntesis y alertas de la Secretaría General de Comunicación de la Presidencia a través del Memorando PR-DSA-2025-0107-M (“**Informe Barrido de Noticias**”).
6. El 13 de enero de 2026, el Centro Nacional de Inteligencia remitió lo requerido.

2. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y realizar un control sobre la constitucionalidad del estado de excepción contenido en el decreto ejecutivo 277, de conformidad con los artículos 166 y 436 numeral 8 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 numeral 3 literal c y 119 a 125 de la LOGJCC.

3. Control formal de la declaratoria de estado de excepción

8. El artículo 120 de la LOGJCC prevé que la Corte realice un control formal de la declaratoria de estado de excepción, conforme los siguientes requisitos:

1. Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca;
2. Justificación de la declaratoria;
3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria;
4. Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso; y,
5. Las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los tratados internacionales.

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

9. En el decreto ejecutivo 277, el presidente de la República se refiere a los “hechos de violencia atribuidos a grupos de delincuencia organizada, delincuencia organizada transnacional y grupos armados organizados” en las provincias de Guayas, Manabí, Santa Elena, Los Ríos, El Oro, Pichincha, Esmeraldas, Santo Domingo y Sucumbíos, así como en los cantones La Maná, de la provincia de Cotopaxi, y Las Naves y Echeandía, de la provincia de Bolívar.
10. El presidente de la República menciona que aquellos hechos de violencia y criminalidad organizada se refieren a los meses de noviembre y diciembre de 2025 y, como consecuencia de los mismos, identifica la causal de grave conmoción interna, determinada en el artículo 164 de la Constitución.
11. Conforme lo indicado, el decreto ejecutivo 277 cumple con el primer requisito de forma establecido en el artículo 120 numeral 1 de la LOGJCC.

3.2. Justificación de la declaratoria

12. El decreto 277 fundamenta la declaratoria de estado de excepción en un “nivel elevado y sostenido de homicidios intencionales”, de tal forma que se:

[...] evidencia la persistencia de violencia armada asociada a disputas por el control territorial, [sic] de corredores logísticos y de economías ilícitas, protagonizadas por grupos de delincuencia organizada, delincuencia organizada transnacional y grupos armados organizados.

13. Se especifica que los grupos de delincuencia organizada “tienen presencia” en las provincias y cantones sobre los cuales versa la declaratoria de estado de excepción y que “Guayas, Los Ríos, Manabí, El Oro, Pichincha, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas y Santa Elena concentra[n] el 92,1% de violencia a nivel nacional”.
14. Adicionalmente, en la sección de “Fundamentos de hecho” del decreto, se mencionan varios actos de violencia. Asimismo, de los informes, detallados en los párrafos 4 y 5, emitidos por instituciones estatales con competencias en seguridad e inteligencia, se advierte el contexto y situación de violencia que enfrenta el país, así como “la

caracterización y categorización de las estructuras criminales y la situación actual de violencia”. Entre estos eventos se mencionan:

[...] atentados con artefactos explosivos, homicidios intencionales, incautación de armamento, municiones y explosivos, patrones de violencia organizada o riesgo, problemática de subzonas [...] asesina[os] por grupos de delincuencia organizada, organizada transnacional, grupo armado organizado; y, amenazas identificadas.

15. En consecuencia, la Corte verifica el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 120 numeral 2 de la LOGJCC.

3.3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria

16. De conformidad con el artículo 1 del decreto 277, el estado de excepción comprende como ámbito territorial a las provincias de Guayas, Manabí, Santa Elena, Los Ríos, El Oro, Pichincha, Esmeraldas, Santo Domingo y Sucumbíos, así como a los cantones La Maná, de la provincia de Cotopaxi, y Las Naves y Echeandía, de la provincia de Bolívar.
17. En cuanto al ámbito temporal, el artículo 2 del decreto 277 establece que el estado de excepción tendrá la vigencia de sesenta (60) días.
18. Por ello, el decreto acredita el tercer requisito de forma establecido en el artículo 120 numeral 3 de la LOGJCC.

3.4. Derechos que sean susceptibles de suspensión o limitación

19. El artículo 3 del decreto ejecutivo 277 prevé la suspensión en el ámbito territorial sobre el cual versa la declaratoria de estado de excepción de los derechos a la inviolabilidad de domicilio e inviolabilidad de la correspondencia.
20. De acuerdo con el decreto, la suspensión del derecho a la inviolabilidad del domicilio permitirá a la fuerza pública la realización de allanamientos inmediatos cuando haya indicios objetivos y razonables de que se oculten integrantes de grupos armados organizados u objetos cuya tenencia sea constitutiva de una infracción penal o que resulten relevantes para mitigar amenazas y asegurar evidencias para judicialización. En ese sentido, señala que se podrían realizar verificaciones, registros y controles necesarios sobre personas, bienes y espacios, “exclusivamente en cuanto guarden relación con el objeto del allanamiento y con observancia de los principios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad [...]”.
21. Por su parte, el decreto señala que la suspensión del derecho a la inviolabilidad de la

correspondencia permitirá recopilar información estrictamente pertinente para prevenir o neutralizar amenazas relacionadas con hechos que motiva la declaratoria. Se prevé que la medida se aplica de “manera excepcional y caso por caso, sin exceder los fines del estado de excepción ni emplearse para acceder a información ajena a dichos fines”. Para ello, la disposición requiere “un informe motivado del órgano competente que identifique la información requerida y exponga las razones que justifican el acceso, priorizando, siempre que sea posible, los mecanismos previstos en el régimen ordinario [...]”.

22. Al respecto, se debe señalar que el artículo 165 de la Constitución sí contempla la posibilidad de “suspender o limitar” la inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia a través de una declaratoria de estado de excepción.
23. En consecuencia, se verifica el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 120 numeral 4 de la LOGJCC.

3.5. Notificaciones requeridas por la Constitución y tratados internacionales

24. El 06 de enero de 2026, la Presidencia de la República del Ecuador remitió a esta Corte las constancias de las notificaciones realizadas a la Asamblea Nacional,² a la Organización de las Naciones Unidas³ y a la Organización de Estados Americanos.⁴ A su vez, la misma entidad notificó a la Corte Constitucional a través del ingreso del decreto ejecutivo 277 mediante el sistema automatizado de control constitucional (“SACC”).
25. Por tanto, se verifica el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 120 numeral 5 de la LOGJCC.

*

26. De lo analizado en la sección tercera del presente dictamen, esta Corte concluye que la declaratoria de estado de excepción contenida en el decreto ejecutivo 277 cumple con los requisitos formales determinados en el artículo 120 de la LOGJCC.

4. Control material de la declaratoria de estado de excepción

27. El artículo 121 de la LOGJCC determina que la Corte Constitucional debe verificar que la declaratoria de estado de excepción cumpla, al menos, con los siguientes

² A través de correo electrónico mediante oficio adjunto T.346-SGJ-25-0242.

³ Por medio de correo electrónico con oficio adjunto T.346-SGJ-25-0243.

⁴ Con oficio T.346-SGJ-25-0243 remitido por correo electrónico.

requisitos materiales:

1. Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia;
2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural;
3. Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario; y,
4. Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República.

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

28. Esta Corte ha expuesto que el requisito concerniente a la real ocurrencia de los hechos alegados refiere a circunstancias actuales y ciertas y, de ninguna manera, implica escenarios probables o futuros.⁵ Además, este Organismo ha señalado que, para cumplir este requisito, el presidente de la República no solo debe afirmar la ocurrencia de los hechos que motivan el estado de excepción, sino que debe acreditarlos.⁶
29. Como parte de este control, la Corte Constitucional busca comprobar que los hechos afirmados por la Presidencia de la República se encuentren demostrados de forma suficiente con material probatorio objetivo, útil e idóneo.⁷ En este sentido, el presidente de la República puede basarse, por ejemplo, en:

[...] informes o reportes de las autoridades nacionales competentes en la materia sobre la cual versa el estado de excepción; material documental, audiovisual o informes periciales que evidencien la real ocurrencia de los hechos; informes o reportes de los organismos internacionales especializados en la materia sobre la cual versa el estado de excepción; reportes o noticias objetivas de medios de comunicación; entre otros. También se tendrá por probada la real ocurrencia de los hechos cuando sean notorios o públicamente conocidos.⁸

30. De la revisión del decreto ejecutivo 277 y de los informes adjuntos al expediente, esta Corte observa que el presidente de la República se refiere a hechos de violencia específicos con una afectación a la población. Así, por ejemplo, se presentan varias noticias relacionadas con homicidios, sicariatos, secuestros, extorsiones, atentados con armas de fuego, empleo de artefactos explosivos, enfrentamientos armados, tráfico de sustancias sujetas a fiscalización, ataques directos contra servidores públicos y de la

⁵ CCE, dictamen 3-21-EE/21, 21 de julio de 2021, párr. 7.1.1 y dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 22.

⁶ CCE, dictamen 9-24-EE/24, 12 de septiembre de 2024, párr. 24 y dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 22.

⁷ CCE, dictamen 8-21-EE/21, 10 de diciembre de 2021, párr. 18 y dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 22.

⁸ CCE, dictamen 8-21-EE/21, 10 de diciembre de 2021, párr. 18 y dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 22.

Fuerza Pública, entre otros. Es importante mencionar que los hechos y términos planteados se evalúan dentro de la causal de grave conmoción interna y no de otras causales que no han sido invocadas.⁹

31. Si bien el valor que la Corte le dará a los hechos y estadísticas se explica en la siguiente sección del dictamen,¹⁰ el decreto ejecutivo, en su sección de “Fundamentos de hecho” detalla “70 noticias que identifican hechos de violencia ocurridos” en las provincias y cantones sobre las cuales versa el decreto. A su vez, el Informe Barrido de Noticias identifica, en el mismo ámbito territorial, “1.058 noticias relativas a hechos de violencia atribuidos a grupos de delincuencia organizada, delincuencia organizada transnacional y grupos armados organizados”.
32. Así también, se señala que, según el Informe ECU-911, “entre el 01 de noviembre y el 29 de diciembre de 2025” existieron 573 emergencias relacionadas con muertes violentas, lo cual implicaría un incremento del 14,1% en comparación con 2024. Del mismo Informe se advierten, al menos, 53 emergencias catalogadas como relevantes en el ámbito territorial de la declaratoria. Como menciona el mismo informe, la información estadística corresponde a la coordinación de emergencias en las provincias de Guayas, Pichincha, Manabí, Los Ríos, El Oro, Santo Domingo, Esmeraldas, Santa Elena, Sucumbíos, La Maná de la provincia de Cotopaxi y Las Naves y Echeandía de la provincia de Bolívar desde el 01 de noviembre 2025 hasta el 29 de diciembre 2025. Asimismo, se observa, de la misma fuente, que durante el periodo especificado de tiempo en la jurisdicción detallada se han coordinado 381.748 emergencias, de las cuales el servicio de Seguridad Ciudadana representa el 70,1% respecto al total.
33. De lo expuesto, se verifica que el presidente de la República se refiere a circunstancias actuales y no a escenarios probables o futuros.¹¹ Por su parte, con respecto a la certeza de la ocurrencia real de los hechos, esta Corte verifica que el decreto ejecutivo toma como base varias noticias publicadas en diversos medios de comunicación, tanto nacionales como internacionales, hechos públicos y notorios sobre la situación que atraviesa el país y, principalmente, informes emitidos por las instituciones del Estado

⁹ Por ejemplo, en los dictámenes 5-25-EE/25 y 9-25-EE/25, la Corte declaró la inconstitucionalidad de las frases “ocasionado por el conflicto armado interno” y “del conflicto armado interno, identificado fácticamente”, respectivamente, puesto que no se asociaban con la causal invocada. A diferencia de aquellos dictámenes, en el presente caso, la Corte no encuentra en el decreto ejecutivo 277, ninguna referencia a “conflicto armado interno”.

¹⁰ En consideración a que existen hechos y estadísticas son tanto actuales como de meses e incluso años anteriores y habrían tenido lugar tanto en las provincias y el cantón en los que aplica el estado de excepción como en otras circunscripciones. La Corte únicamente tomará en consideración hechos actuales, los demás servirán como contexto.

¹¹ Con base en reportes de noticias, de los Informes FFAA, Informes PN, Informe ECU-911, Informes CNI e Informe Barrido de Noticias. Sin perjuicio de que el valor que la Corte le dará a los hechos y estadísticas se explica en la siguiente sección del dictamen *infra*.

que poseen competencias específicas en seguridad como la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas o el ECU-911.

34. Por todo lo mencionado, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito material previsto en el artículo 121 numeral 1 de la LOGJCC.

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

35. El artículo 1 del decreto ejecutivo invoca la causal de grave conmoción interna. Sin embargo, antes de analizar si se configura, o no, la causal indicada, es necesario realizar ciertas puntualizaciones en cuanto al valor que le dará la Corte a los hechos y estadísticas que ha aportado el presidente de la República.

36. A su vez, esta Corte toma nota de lo siguiente:

- 36.1. El 04 de noviembre de 2025, el presidente de la República emitió el decreto ejecutivo 202 mediante el cual declaró estado de excepción por grave conmoción interna en las provincias de Manabí, Guayas, Santa Elena, Los Ríos, El Oro y los cantones La Maná de la provincia de Cotopaxi, Las Naves y Echeandía de la provincia de Bolívar durante sesenta días.

- 36.2. El 04 de diciembre de 2025, la Corte Constitucional emitió el dictamen 9-25-EE/25, en el cual declaró la constitucionalidad del estado de excepción únicamente en las provincias de Guayas, El Oro, Los Ríos, Manabí y Santa Elena durante sesenta días.

- 36.3. El 31 de diciembre de 2025, el presidente de la República emitió el decreto ejecutivo 277 con el cual derogó el decreto 202 y dictó una nueva declaratoria incluyendo otros espacios territoriales del país.

37. Al respecto, si bien existe una derogatoria expresa del decreto 202, esta Corte considera importante verificar que los hechos que sustentaron el decreto anterior no sean los mismos que sustentan el decreto actual. Esto, en virtud de que el estado de excepción del decreto 202 tenía vigencia hasta el 04 de enero de 2026 y el decreto 277 fue emitido mientras se encontraba en vigencia otro estado de excepción.

38. A propósito de lo anterior, en la sección 4.4 *infra* esta Corte también encuentra pertinente realizar precisiones sobre la posibilidad de dictar un nuevo estado de excepción a través de una derogatoria, mientras se encuentra en vigencia otro, para evitar un fraude a la temporalidad máxima que prevé el artículo 166 de la Constitución.

4.2.1. Sobre el valor de los hechos invocados

39. De la revisión del decreto ejecutivo y de los informes que lo sustentan, se advierte que el presidente de la República incluye varios hechos y estadísticas. Algunos de estos datos, no se circunscriben estrictamente a la fecha de declaratoria del estado de excepción.
40. Así, por ejemplo, se reporta una comunicación digital de diario “Expreso” del 16 de octubre de 2025. En esta noticia se mencionan siete masacres “en 2024” en Azuay. A su vez, se menciona que, en Sucumbíos y Orellana, se registraron “nueve asesinatos masivos” en 2024. De igual manera, en los Informes PN e Informes FFAA se presentan ciertas estadísticas de años previos a 2025 y algunas de forma general sobre 2025. Así, por ejemplo, en una de sus secciones, el informe CCFFAA-J-3-PM-2025-287-INF se refiere a incidentes violentos registrados “a nivel nacional durante octubre de 2025”.
41. En 2024, el presidente de la República declaró estados de excepción en múltiples ocasiones con el fin específico de enfrentar la criminalidad en el país.¹² Lo mismo ha ocurrido en 2025.¹³ En particular, el decreto 202 se sustentó en hechos suscitados en octubre de 2025 y el dictamen 9-25-EE/25 consideró al mes de octubre de 2025 como ámbito temporal para sustentar el estado de excepción.¹⁴
42. En función de lo anterior, la Corte no podría tomar en cuenta, para efectos de verificar la configuración de la causal de grave conmoción interna, hechos que ya fueron utilizados por el presidente de la República para justificar estados de excepción anteriores por la misma causal. Hacerlo desnaturalizaría el carácter temporal del estado de excepción previsto en el artículo 166 de la Constitución y constituiría un fraude a la Constitución, que establece una única renovación y un plazo máximo de duración de los estados de excepción.
43. Por lo expuesto, este Organismo tomará en cuenta la información previa a noviembre y diciembre de 2025 únicamente con el fin de contar con un contexto claro de la situación de violencia que atraviesa el país y su evolución. A su vez, se valorarán, específicamente, a los hechos y estadísticas que no han sido parte de la justificación de estados de excepción previos.¹⁵
44. De igual forma, se observa que se presentan ciertos datos recopilados a nivel nacional y que, por tanto, incluye hechos ocurridos en circunscripciones ajenas al alcance

¹² A propósito: CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párrs. 27-29.

¹³ Se puede revisar: CCE, dictamen 9-25-EE/25, 04 de diciembre de 2025, párr. 57.

¹⁴ CCE, dictamen 9-25-EE/25, 04 de diciembre de 2025, párr. 22.

¹⁵ Conforme el dictamen 11-24-EE/24, la Corte se refiere a la imposibilidad de acudir a los mismos hechos concretos y no al mismo tipo de hechos.

territorial del presente estado de excepción. Sobre ello, se debe recalcar que cuando el estado de excepción es focalizado, la configuración de la causal de grave conmoción interna debe justificarse con respecto a las circunscripciones específicas en las que aplica el estado de excepción. Por el contrario, cuando el alcance de la declaratoria es en todo el territorio nacional, entonces la configuración de la causal de grave conmoción interna debe justificarse con respecto a todo el país.¹⁶

45. Una vez realizadas las puntualizaciones previas, se analizará si, en este caso, se configura la causal de grave conmoción interna.

4.2.2. Sobre la configuración de la causal de grave conmoción interna

46. La causal de grave conmoción interna se configura ante la concurrencia de dos requisitos:¹⁷

46.1. La real ocurrencia de acontecimientos de tal intensidad que atenten gravemente en contra del ejercicio de los derechos constitucionales, la estabilidad institucional, la seguridad y la convivencia normal de la ciudadanía; y que, como consecuencia de estos acontecimientos.

46.2. Se genere una considerable alarma social.

47. Sobre el primer requisito, este Organismo ha señalado que la delincuencia común es una situación que afecta a todos los Estados de forma crónica. Sin embargo, existen casos excepcionales donde el desbordamiento de fenómenos delincuenciales, la intensidad de la violencia y la subida exponencial de los índices de criminalidad perturban el orden público de forma crítica.¹⁸

48. La delincuencia no constituye *per se* un acontecimiento reciente, no obstante, en contextos específicos, puede tornarse en un hecho inédito, ya que la intensidad y el grado de violencia sobrepasa los límites de contención por parte de las autoridades y ocasiona graves e impactantes consecuencias sociales que requieren una respuesta urgente y extraordinaria.¹⁹ El estado de excepción debe ser una medida reactiva ante situaciones extraordinarias, no una respuesta rutinaria frente a fenómenos estructurales como la delincuencia común. En un Estado constitucional de derechos, cada

¹⁶ CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párrs. 30 y 31.

¹⁷ CCE, dictamen 3-19-EE/19, 09 de julio de 2019, párr. 21 y dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 37.

¹⁸ CCE, dictamen 6-21-EE/21, 03 de noviembre de 2021, párr. 29 y dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 38.

¹⁹ CCE, dictamen 8-22-EE/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 36 y dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 38.

institución y sus autoridades, en el marco de sus competencias, deben trabajar transversalmente para enfrentar la violencia criminal y el alarmante incremento de hechos delictivos. En específico, la Asamblea Nacional, el Ejecutivo, el sistema judicial, los ministerios sectoriales, la Policía Nacional, y demás órganos de control pueden y deben atender las necesidades de la ciudadanía atendiendo el criterio de seguridad humana. La interacción continua e integral de estas entidades permite no solo la contención del delito, sino la formulación de políticas públicas sostenibles orientadas a su reducción estructural.²⁰

49. El decreto ejecutivo 277, para justificar la causal, señala que, en las provincias y cantones comprendidos en la declaratoria, se verifica una dinámica de violencia criminal de alta intensidad con homicidios, ataques armados, atentados con artefactos explosivos, secuestros, extorsiones, amenazas e intimidación, entre otros eventos. El decreto también hace alusión a la considerable alarma de la población y el deterioro significativo de la convivencia social y democrática.²¹
50. El decreto 277 se sustenta en los informes de las entidades de seguridad y afirma que existen acciones delictivas consistentes y no aisladas que afectan de manera directa la seguridad ciudadana, el orden público, la estabilidad institucional y el efectivo ejercicio de derechos de la población civil. Se considera que el decreto contiene y menciona una descripción de hechos que plantean que la población de las provincias y cantones de la declaratoria se mantiene en alerta constante, en el periodo de estado de excepción, y aquella situación de emergencia produce alteraciones a la convivencia social.
51. En particular menciona que, conforme el informe CCFFAA-J-3-PM-2025-287-INF, existen hostilidades persistentes que comprometen al desarrollo ordinario de la población, la cual se ha visto impedida de realizar sus actividades y ejercer sus derechos. Asimismo, se refiere al Informe del ECU-911, según el cual, en el periodo comprendido entre “el 01 de noviembre y 29 de diciembre de 2025”, se coordinaron 373.410 emergencias, de las cuales 70.1% corresponden a seguridad ciudadana, implicando “una demanda extraordinariamente alta de atención estatal vinculada a hechos que afectan el desenvolvimiento normal de la población”.
52. A su vez, conforme el Informe Barrido de Noticias, el presidente de la República señala que han existido hechos violentos de alto impacto de forma “amplia y sostenida”. Además, se resaltan eventos de alta violencia como sicariatos, ataques armados en espacios públicos, disputas criminales, extorsión e intimidación, todo lo cual impacta directa y gravemente a víctimas civiles y sectores económicos

²⁰ CCE, dictamen 5-25-EE/25, 11 de septiembre de 2025, párr. 48.

²¹ *Ibid.*, párr. 50.

incrementando la vulnerabilidad colectiva en los territorios sobre los cuales versa la declaratoria de excepción. De esa manera, los hechos descritos no se tratan únicamente de episodios aislados de criminalidad ordinaria, sino de patrones sistemáticos y coordinados de violencia que revelan la presencia de estructuras violentas en las provincias y cantones del estado de excepción. Estos actos —ataques armados en espacios públicos, irrupciones simultáneas en centros urbanos, extorsiones generalizadas y amenazas masivas— exceden por su escala, intensidad y articulación los márgenes de las conductas típicamente abordables por los mecanismos ordinarios de seguridad y justicia penal.

53. De conformidad con los Informes PN, durante el periodo analizado del “01 de noviembre al 23 de diciembre de 2025”, en comparación con 2024, se evidencia un incremento del “18%” en las muertes violentas a nivel nacional en comparación con el mismo periodo del año anterior, lo que representa “213” casos adicionales, siendo el asesinato el tipo de muerte más recurrente con el “93.7%” de incidencia. También se menciona que la violencia se concentra territorialmente en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, El Oro, Pichincha, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas y Santa Elena, que en conjunto representan el “92,1%” del total de casos. Se advierte que existe una dinámica predominante de violencia criminal, “responsable del 95,7% de los homicidios intencionales, motivados principalmente por amenazas (76,9%), tráfico interno de drogas (18,7%) y robo a personas (2,3%), representando en conjunto el 97,9% de esta tipología”. Se añade que las armas de fuego son el principal medio para consumar los hechos delictivos con un “88,8%” y que el espacio público se consolida como el principal escenario de ocurrencia “68,4%”. De esa forma, se estima que todo este contexto evidencia una creciente “sofisticación de las estructuras criminales y refuerza la necesidad de implementar acciones urgentes”.
54. Ahora bien, de la revisión del decreto ejecutivo se hace mención a varios eventos suscitados entre noviembre y diciembre de 2025²² en las provincias sobre las cuales versa el estado de excepción. Un ejemplo de una estadística actual, es aquella sobre los homicidios intencionales suscitados en dicho periodo, según uno de los Informes de la PN:²³

²² Se debe señalar que el decreto ejecutivo fue dictado el 31 de diciembre de 2025, por lo cual la información de los meses anteriores de noviembre y diciembre, es especialmente relevante.

²³ Informe PN-SCG-CEO-2025-559-INF de 30 de diciembre de 2025, elaborado por el Subcomando General de la Policía Nacional del Ecuador, durante el período comprendido entre el 01 de noviembre y 23 de diciembre de 2025.

Tabla 1: Homicidios por provincia

PROVINCIA	Año Act.	Peso%
GUAYAS	577	46,8%
LOS RÍOS	190	15,4%
MANABÍ	167	13,6%
EL ORO	131	10,6%
PICHINCHA	57	4,6%
ESMERALDAS	56	4,5%
SANTA ELENA	29	2,4%
SANTO DOMINGO	25	2,0%
Total	1232	100,0%

Fuente: DINASED – Sistema David

Fecha de la descarga de la base: 30-12-2025

Hora de la descarga de la base: 08h00

Corte: 01 de nov al 23 de diciembre de 2025

55. Otros ejemplos de hechos suscitados en noviembre y diciembre de 2025 son:²⁴

- 55.1.** En El Oro existieron 20 personas asesinadas en varios cantones de la provincia, un ataque en el malecón Simón Bolívar y en una ceremonia religiosa, el asesinato de un estudiante, el asesinato de dos adolescentes, asesinatos en una urbanización, explosión de un artefacto, el hallazgo de una pieza anatómica (cabeza) y panfletos con amenazas, personas heridas por balaceras, etc.
- 55.2.** En Esmeraldas se mencionan hechos como varios asesinatos, sicariatos en el centro de la ciudad, quema de vehículos, ataques armados, etc. A su vez, se indica que existe el fallecimiento de una guía penitenciaria y policías al estilo sicariato.
- 55.3.** En Guayas se reporta una masacre en Durán, una persona fallecida por proyectiles en la Libertad, un ataque armado de un grupo de personas en el Cerro del Carmen, desapariciones, artefactos explosivos y asesinatos de: un futbolista, un comerciante, un niño de 5 años, una mujer con un bebé en brazos, un exjuez, un niño de 8 años, un policía, entre otros. También se reporta el descubrimiento de cuatro sacos de yute con cuerpos desmembrados en Guayaquil. A su vez, se mencionan atentados en el espacio público contra funcionarios públicos, aprehensión de armas de fuego y de sustancias sujetas a fiscalización.
- 55.4.** En Los Ríos se reporta una explosión contra una cooperativa de taxis en Babahoyo, vehículos incendiados, el asesinato de tres hermanos, extorsiones, el asesinato de un militar y ataques armados. También se reporta el descubrimiento

²⁴ Tomados del propio decreto ejecutivo 277 y de los informes descritos en los párrafos 4 y 5.

en una vivienda en Urdaneta de cinco personas con impactos de arma de fuego sin vida. Se reporta una amenaza de bomba en Babahoyo, un asesinato por sujetos disfrazados de policías en Quinsaloma y asesinatos en el motel “El Venado” en Urdaneta.

- 55.5.** En Manabí se mencionan varios asesinatos, un atentado contra la Fiscalía, policías asesinados, el reclutamiento de moradores por parte de grupos de delincuencia organizada, etc. También se reportan dos cuerpos decapitados en descomposición en Paján, una riña en la cárcel de mujeres de Portoviejo con panfletos extorsivos, dos miembros policiales fallecidos en Olmedo, el descubrimiento de un saco con restos humanos y carteles de organizaciones en El Carmen, el robo a una instalación pública de 70 transformadores eléctricos en El Carmen, un artefacto explosivo con panfletos en Manta, dos personas heridas y seis fallecidas en Puerto López y seis personas fallecidas por impacto de arma con las manos amarradas en Portoviejo.
- 55.6.** Para Santa Elena se señalan varias personas asesinadas en varios lugares públicos, en una playa, en un mercado, en una discoteca, en el ingreso a “Muey” y la colocación de panfletos extorsivos. También se reportan varias personas heridas por distintos ataques armados de la provincia y aprehensión de armas de fuego y de sustancias sujetas a fiscalización.
- 55.7.** En cuanto a Santo Domingo de los Tsáchilas, se menciona el ataque armado a un empresario en el centro de la ciudad capital de la provincia. También se reporta cuatro personas fallecidas al salir de una urbanización en Santo Domingo. A su vez, se mencionan cuatro explosiones en contra de una cooperativa de taxis en Santo Domingo y La Concordia por razones extorsivas. También se reportan atentados en espacios públicos y la incautación de armas de fuego, municiones y alimentadoras.
- 55.8.** Respecto de Sucumbíos, se mencionan dos trabajadores de Petroecuador asesinados y la destrucción de un campamento de minería ilegal asociado presuntamente a bandas criminales. También se reporta el secuestro y asesinato de dos personas en Shushufindi, el enfrentamiento armado entre civiles en Cascales por minería ilegal, personas asesinadas en Lago Agrio y el descubrimiento de una fosa con restos humanos en Shushufindi.
- 55.9.** En Pichincha se reporta un ataque a un miembro de contrainteligencia, robos en modalidad sacapinta como por ejemplo, aquel que dejó un hombre herido y el robo de \$100.000 o aquel que dejó una mujer herida y el robo de \$40.000 y varios asesinatos, entre estos, por ejemplo: un taxista asesinado cuyo cuerpo fue

encontrado en un terreno baldío en el norte de Quito, a pocos metros se halló su vehículo; el asesinato, a modo de “sicariato” contra un hombre, funcionario de la Agencia Nacional de Tránsito, en San Carlos, en el norte de Quito; un niño de ocho años asesinado tras el ataque armado a una barbería en el sur de Quito; un hombre asesinado en La Loma Grande, centro de Quito; muerte de un guardia de seguridad por “sicarios” en una zona residencial del norte de Quito; muerte de un adolescente de 16 años en la Lucha de los Pobres, sur de Quito; entre otros. También se reportan personas heridas con armas de fuego en Quito, un robo con armas de fuego en Puerto Quito, extorsiones a locales que son atacados con disparos y “bombas molotov”, robos con varias armas de fuego a transeúntes en el norte de Quito, robo con ametralladora en el centro de Quito, represalias contra moradores de la Magdalena con disparos a sus viviendas por haber frustrado un robo o también un asalto “con alto grado de violencia” en San Juan, centro de Quito.

- 55.10.** En el cantón Las Naves, provincia de Bolívar, se reportan detonaciones en el interior del billar “Todos Vuelven” y el fallecimiento de una persona con armas de fuego por un evento presuntamente atribuido a Los Choneros. También se reportaron personas fallecidas en el barrio Miraflores, lo cual se atribuye a los Choneros. En los sectores La Playita, Los Ángeles y Las Mercedes se encontró armamento y armas de fuego. A su vez, se reportan amenazas y extorsiones a tiendas y negocios.
- 55.11.** En el cantón Echeandía, provincia de Bolívar, se menciona el descubrimiento de una persona en el costado de una vía con sus extremidades maniatadas y cabeza cubierta. También se reporta detonaciones en una discoteca y amenazas a comercios locales como tiendas, lavadoras de autos, lubricadoras, principalmente bares, discotecas y prostíbulos.
- 55.12.** En el cantón La Maná de la provincia de Cotopaxi se menciona el secuestro de una persona, personas fallecidas y heridas con armas de fuego y el desmantelamiento de un campamento de minería ilegal. También se reporta un artefacto explosivo en el sector El Calvario y el descubrimiento de varios objetos explosivos como 11.000 tacos de dinamita, 2000 metros de mecha eléctrica, cámaras de videovigilancia, etc.
- 56.** Como se puede observar, la fundamentación que el presidente de la República incluye directamente en el decreto ejecutivo 277 corresponde con hechos que abarcan el periodo noviembre-diciembre de 2025. Se debe precisar que a la Corte no le corresponde evaluar aquellas situaciones que no son objeto de la revisión, específicamente, los centros de privación de libertad, en cuanto el decreto ejecutivo *in*

examine no los contempla como parte de la focalización del estado de excepción. Por ello, la Corte aclara que la información presentada sobre los centros de privación de libertad es exclusivamente referencial, descriptiva y contextual y, de ninguna manera implica validar una aplicación territorial del estado de excepción en los centros de privación de libertad.

57. Al analizar la información disponible, específicamente los hechos y estadísticas de noviembre y diciembre de 2025 y que corresponden con el ámbito territorial de aplicación del estado de excepción, esta Corte concluye que se cumple con el primer requisito. En efecto, se ha demostrado que existen acontecimientos de tal intensidad que atentan gravemente:

57.1. El ejercicio de los derechos constitucionales: Aquello se verifica con las alarmantes cifras y la reiteración de reportes sobre muertes violentas, sicariato, ataques armados en espacios públicos, violencia asociada a disputas criminales, extorsión e intimidación.

57.2. La estabilidad institucional: Esto se demuestra, por ejemplo, con los múltiples ataques dirigidos directamente a miembros de las fuerzas públicas y a instituciones estatales.

57.3. La seguridad: En este aspecto, se debe señalar que los informes y el propio decreto exponen el nivel de violencia en ciertos crímenes (homicidios múltiples, decapitaciones, mutilaciones), las armas de fuego, municiones y explosivos decomisados y las crecientes capacidades de los grupos delictivos, lo cual se puede observar, por ejemplo, de los Informes PN, aspecto detallado en particular en el párrafo 55.

57.4. La convivencia normal de la ciudadanía: Esto se refleja del cometimiento de delitos contra la vida de las personas en lugares públicos como canchas, comercios, playas, mercados, la vía pública, etc. Además, se ha evidenciado alarma social por la gran cantidad de violencia suscitada en locales comerciales, debido a amenazas de “vacunadores” y la inseguridad en general.

58. En definitiva, la constante exposición pública de hechos de extrema gravedad incluyendo, entre otros, atentados con explosivos que alarman a comunidades, episodios de violencia con múltiples víctimas en zonas de alta concurrencia y reportes recurrentes de extorsión e intimidación configura un entorno de inquietud social generalizada que se traduce en zozobra, restricción fáctica del normal desenvolvimiento de actividades cotidianas y alteración del orden público. De tal forma, a la luz de los hechos difundidos y sistematizados, se verifica la existencia de

una alarma social considerable. **Por ejemplo**, en Santa Elena, Santo Domingo, Pichincha, Las Naves, Echeandía y en las demás provincias y cantones sobre las cuales versa la declaratoria, se advierte que la recurrencia y expansión geográfica de los fenómenos de violencia son hechos de tal intensidad que atentan gravemente en contra del ejercicio de los derechos constitucionales, la estabilidad institucional, la seguridad y la convivencia normal de la ciudadanía; y que, como consecuencia de estos acontecimientos, desbordan la capacidad institucional, generando un estado de alteración profunda del orden público que compromete la eficacia de la fuerza pública y la administración de justicia.

59. En cuanto al segundo requisito, el decreto 277 señala que se ha generado una situación actual de alarma social, reflejada en la intranquilidad o zozobra generalizada que impide el normal desarrollo de actividades ciudadanas puesto que existen acontecimientos de alta intensidad y gravedad que afectan significativamente la seguridad, el ejercicio de derechos y la convivencia ciudadana.
60. Los hechos difundidos son de tal gravedad que incluyen múltiples personas asesinadas. Por ello, el presidente de la República afirma que los hechos impactan directamente a víctimas civiles incluidas personas que se encontraban en su domicilio o en vías de tránsito y a sectores económicos que ven condicionada su actividad por amenazas o por la materialización de atentados, lo cual incrementa objetivamente la percepción de riesgo y vulnerabilidad colectiva en los territorios alcanzados por la declaratoria.
61. Debido a la gravedad de los actos violentos que han tenido lugar en el país y su amplia difusión en medios nacionales e internacionales, es previsible que exista una preocupación generalizada en la sociedad. Además, esta Corte toma particularmente en cuenta que múltiples hechos violentos han tenido lugar en espacios de acceso público o lugares de concurrencia pública, mientras se desarrollaban actividades cotidianas de la población como en plazas públicas, playas, hospitales, malecones, iglesias, entre otros.
62. Por lo expuesto, este Organismo considera que se cumple con el segundo requisito en cuanto se ha generado una considerable alarma social.
63. En virtud de lo expuesto, esta Corte concluye que los hechos alegados configuran la causal de grave conmoción interna, en cumplimiento del requisito material previsto en el artículo 121 numeral 2 de la LOGJCC, exclusivamente por la causal de grave conmoción interna.

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

- 64.** Esta Corte ya se ha pronunciado en el sentido de que, para recurrir al régimen excepcional, es necesario que la situación desborde los mecanismos institucionales ordinarios de respuesta.
- 65.** El presidente de la República no puede recurrir al régimen de excepcionalidad para hacer frente a hechos recurrentes y que requieren de cambios estructurales y de largo plazo. Menos aún, sin evidenciar que las medidas dictadas, en el régimen ordinario y excepcional, para superar estos acontecimientos hayan sido desbordadas. En ese sentido, el presidente de la República tiene la obligación de justificar que ha cumplido con implementar las medidas disponibles en el régimen ordinario y demostrar que aquellas que no están disponibles y son necesarias, no responden a su inacción o negligencia, sino que se encuentran en proceso de ejecución. Lo anterior, en los términos del dictamen 9-25-EE/25, implica que el presidente tiene las obligaciones de “1) implementar las medidas disponibles en el régimen ordinario y 2) demostrar que aquellas que no están disponibles y son necesarias, no responden a su inacción o negligencia, sino que se encuentran en proceso de ejecución”.²⁵
- 66.** Del decreto ejecutivo 277 se advierte que, conforme los Informes PN, Informe ECU-911 e Informe Barrido de Noticias, se han ejecutado, en las provincias y cantones del decreto, acciones “implementadas del 01 de noviembre al 23 de diciembre de 2025” en el marco ordinario:
- 66.1.** En Manabí: operaciones policiales preventivas en la provincia, así como acciones para mantener el control de los centros de privaciones de libertad que integran el Sistema Nacional de Rehabilitación Social dentro de aquella subzona policial. También se coordinaron operativos conjuntos en sitios conflictivos y se mantuvieron activos los canales de comunicación del ECU-911 para la articulación efectiva de acciones de las fuerzas de seguridad. El ECU-911 gestionó la recepción de alertas y el monitoreo de videovigilancia, coordinó el despacho oportuno de recursos con instituciones articuladas; instaló y operó espacios de coordinación interinstitucional (mesas de seguridad, reuniones de inteligencia, etc.) para prevención y reacción ante novedades; articuló con los Gobiernos Autónomos Descentralizados e instituciones de primera respuesta planes y comités de seguridad.
- 66.2.** En Guayas: se realizaron operaciones policiales, en conjunto con las Fuerzas Armadas, en los doce distritos de la zona ocho, para dar cumplimiento a los objetivos de acción planteados por la Dirección General de Seguridad Ciudadana

²⁵ CCE, dictamen 9-25-EE/25, 04 de diciembre de 2025, párr. 62 y dictamen 1-25-EE/25, 21 de febrero de 2025, párr. 200.

y Orden Público de la Policía Nacional. Por su parte, el ECU-911 gestionó alertas y monitoreó para coordinar el despacho oportuno de recursos, fortaleció la videovigilancia, incluyendo a los Centros de Privación de Libertad, brindó acompañamiento a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional, monitoreó en conjunto con los centros municipales y apoyó en la atención de emergencias y estrategias focalizadas.

- 66.3.** En Santa Elena: la Policía Nacional realizó operaciones conjuntas con las Fuerzas Armadas sobre incautación de armas ilegales y municiones. Además, se incrementó la presencia policial en áreas de mayor riesgo como los circuitos Enríquez Gallo, 5 de Junio, Virgen del Carmen y Libertad Centro. Se establecieron cuatro puntos de control estratégico en las principales vías de acceso a la provincia, lo cual permitió inspección de vehículos, personas, locales comerciales, barrios y espacios públicos para detectar armas, drogas y otros objetos ilícitos. Se dispuso el patrullaje de Ciudad Segura y Ejes Viales Seguro en sectores críticos para contener el accionar delictivo. De igual forma, el ECU-911 gestionó la recepción de alertas y el monitoreo de cámaras para coordinar el despacho oportuno de recursos con las instituciones articuladas; fortaleció la videovigilancia en los centros de privación de libertad; reforzó el acompañamiento visual y seguimiento a operativos de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en sectores de alta conflictividad.
- 66.4.** En Los Ríos, la Policía Nacional ejecutó acciones para precautelar la seguridad como patrullaje preventivo con personal del Grupo de Operaciones Motorizadas y de todos los circuitos a las entidades públicas, así como de la Policía Comunitaria. Se mantienen activos los chats comunitarios para cualquier emergencia. Además, se realizaron operativos de concentración dinámica antidelincuencial con control a motocicletas y vehículos reportados como robados, boletas, armas de fuego, armas blancas, sustancias estupefacientes. Se coordinó con autoridades locales para fortalecer la seguridad y orden público. El ECU-911 gestionó la recepción de alertas y el monitoreo de videovigilancia para coordinar la atención oportuna de emergencias con instituciones articuladas; desarrolló gestiones estratégicas y acompañamiento visual a operativos conjuntos para el restablecimiento del orden público; fortaleció y renovó infraestructura de videovigilancia y ejecutó acciones de control sobre cámaras irregulares; y realizó mesas de trabajo, socializaciones y compromisos interinstitucionales para proyectos de videovigilancia y seguridad con autoridades locales y sector comercial.
- 66.5.** En cuanto a la provincia de El Oro, la Policía Nacional recopiló información y analizó patrones de comportamiento, zonas calientes y tendencia delictiva.

Colaboró con las agencias de inteligencia y las Fuerzas Armadas, implementó estrategias de prevención, realizó programas y medidas preventivas como vigilancia comunitaria, campañas de concientización, controles de acceso, entre otros, con el fin de disuadir a los delincuentes y fomentar la participación ciudadana. A su vez, el ECU-911 gestionó la recepción de alertas y el monitoreo de videovigilancia para coordinar el despacho oportuno de recursos con las instituciones articuladas; socializó insumos de seguridad (informes y mapas de calor) con la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas para planificar acciones; se mantuvo monitoreo de los centros de privación de libertad y de operativos en territorio; participó en espacios de coordinación interinstitucional y apoyó a instancias locales de seguridad.

- 66.6.** En relación con Esmeraldas, la Policía Nacional ejecutó acciones para precautelar la seguridad interna, prevenir violencia y actos de terrorismo y proteger la vida e integridad física de las personas. Mantuvo comunicación con las autoridades locales. Incrementó la presencia policial en áreas de mayor riesgo y mantuvo activos los canales de comunicación de seguridad. El ECU-911 recibió alertas y realizó el monitoreo de videovigilancia para coordinar el despacho oportuno de recursos con otras instituciones; brindó apoyo visual para el seguimiento de operativos de Fuerzas Armadas, Policía y tránsito; reforzó el monitoreo sistemático de cámaras en centros de privación de libertad con controles periódicos; y ejecutó mantenimiento de cámaras en sectores de alta incidencia delictiva y presencia de grupos de delincuencia organizada.
- 66.7.** Con respecto a Santo Domingo de Los Tsáchilas, la Policía Nacional junto con las Fuerzas Armadas ejecutaron operativos conjuntos en sitios más conflictivos, dispuso la ejecución de operativos en sectores denominados críticos, realizó patrullaje preventivo con personal del Grupo de Operaciones Motorizadas y personal en todos los circuitos a las entidades públicas, así como con la Policía Comunitaria. También mantiene activos los chats comunitarios. El ECU-911 gestionó la recepción de alertas y el monitoreo de videovigilancia para coordinar el despacho oportuno de recursos interinstitucional; brindó apoyo visual para el seguimiento de operativos de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y a agentes de tránsito; y dio seguimiento a emergencias asociadas al Código Plata para acompañamiento policial en eventos violentos vinculados a unidades de salud.
- 66.8.** En el cantón La Maná de la provincia de Cotopaxi, la Policía Nacional ejecutó operativos según la georreferencia de los delitos, controles de armas, municiones y explosivos (“CAMEX”), operativos en ejes viales, dinámicos, de control de tránsito y seguridad vial, etc. El ECU-911 gestionó la recepción de alertas para

coordinar el despacho de recursos mediante el ECU 911; brindó apoyo visual y monitoreo para atender incidentes; y dio seguimiento a operativos antidelincuenciales y de seguridad ejecutados de forma conjunta por la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas.

- 66.9.** Con respecto a la provincia de Pichincha, la Policía Nacional planificó y coordinó operativos interinstitucionales y conjuntos con diversas autoridades, incluidas las Fuerzas Armadas. Identificó y priorizó sectores y horarios de mayor incidencia delictiva y dispuso patrullaje preventivo y la ejecución de operativos antidelincuenciales en zonas de alta afluencia y puntos críticos. Realizó controles y registros de personas y vehículos, reforzó la presencia policial y la protección de instalaciones públicas y policiales, mantuvo personal en alerta y supervisó el cumplimiento de las disposiciones operativas, con coordinación comunitaria. El ECU-911 gestionó la recepción de alertas y el monitoreo de videovigilancia para coordinar el despacho oportuno de recursos con el ECU 911; y brindó apoyo visual para el seguimiento de operativos de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y a agentes de tránsito, fortaleciendo la cooperación interinstitucional.
- 66.10.** En la provincia de Sucumbíos, la Policía Nacional realizó operativos para mantener el orden público, operativos CAMEX con las fuerzas armadas, operativos interinstitucionales con la Comisaría de Policía e Intendencia para controlar locales y centros de diversión nocturna. Realizó patrullajes acentuados en circuitos móviles urbanos y rurales del Distrito Shushufindi y en sectores estratégicos como medios de comunicación y zonas comerciales y bancarias. El ECU-911 gestionó la recepción de alertas, llamadas y el monitoreo de videovigilancia para coordinar el despacho oportuno de recursos con las instituciones articuladas; brindó apoyo visual y monitoreo permanente para el seguimiento de los operativos ejecutados por las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y los Agentes de Tránsito, fortaleciendo la cooperación interinstitucional; mantuvo reuniones provinciales de seguridad para revisar estadísticas de emergencias y definir estrategias de reducción; y realizó reuniones con dirigentes barriales y con empresas privadas para la reubicación, instalación y apoyo con nuevos puntos y equipos.
- 66.11.** En los cantones Echeandía y Las Naves, de la provincia de Bolívar, la Policía Nacional realizó patrullajes con personal del Grupo de Operaciones Motorizadas, operativos de concentración dinámica antidelincuenciales, control de motocicletas y vehículos, boletas, armas de fuego, armas blancas y sustancias estupefacientes. Controles con georreferenciación del delito y planificación emitida por el Departamento del Comando Subzonal de Policía. El ECU-911

gestionó la recepción de alertas y el monitoreo de videovigilancia para coordinar el despacho oportuno de recursos; brindó apoyo visual para el seguimiento de operativos de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y tránsito; atendió incidentes y emergencias vinculadas a presuntos delitos; renovó cámaras para fortalecer la videovigilancia; y desplegó acciones estratégicas para atención de emergencias y restablecimiento del orden público.

67. De igual manera, de conformidad con los Informes FFAA, las Fuerzas Armadas han ejecutado operaciones dentro del marco de sus competencias ordinarias en el ámbito territorial del decreto, contempladas en el Plan Estratégico de Defensa Externa y en el Plan Estratégico Militar en el Ámbito Interno. Así, se señala que las Fuerzas Armadas realizaron vigilancia y reconocimiento terrestre, protección de las zonas de seguridad de la frontera terrestre; control y vigilancia de espacios acuáticos; control y vigilancia del espacio aéreo; control y vigilancia del ciberespacio; operaciones de inteligencia y contrainteligencia. A su vez, han realizado operativos CAMEX; protección y seguridad de los espacios acuáticos en ejercicio de la Autoridad Marítima en el rol de Policía Marítima; detección de tráfico aéreo no identificado; apoyo a otras entidades del Estado, etc.
68. De lo anterior, se rescatan, también, medidas que se encuentran en proceso de ejecución. Así, las autoridades se encuentran implementando acciones de manera progresiva como despliegues logísticos, análisis de inteligencia y coordinación interinstitucional para neutralizar amenazas consideradas de alta intensidad y expansión territorial. Por ejemplo, se observa el programa para mantener la interoperabilidad de los Centros de Monitoreo en varios cantones del Guayas, el seguimiento para la implementación del proyecto de cámaras en el anillo vial del cantón Quevedo, proyectos de cooperación interinstitucional entre Fuerzas Armadas, Policía Nacional y Agentes de Tránsito en Las Naves, etc.
69. El presidente de la República agrega que en el periodo entre el 01 de noviembre y 23 de diciembre de 2025 ha existido un incremento del 18% de muertes violentas en comparación con el año anterior. Añade que la violencia se concentra en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, El Oro, Pichincha, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas y Santa Elena que, en conjunto, representan el 92.1% de todos los casos. Agrega que hay alta concentración territorial de violencia criminal en las provincias objeto de esta declaratoria y predominio de esta con el uso de armas de fuego y ocurrencia mayoritaria en espacios públicos. Así, presenta las siguientes cifras: 95,7% de los homicidios intencionales, motivados principalmente por amenazas (76,9%), tráfico interno de drogas (18,7%) y robo a personas (2,3%), representando en conjunto el 97,9% de esta tipología. El arma de fuego es el principal medio utilizado para consumir los hechos (88,8%) y el espacio público se consolida como el principal

escenario de ocurrencia (68,4%).

70. Según su criterio, aquello provoca que la situación de violencia no pueda ser tratada como delincuencia común y que no pueda ser controlada exclusivamente con medidas ordinarias. Así, afirma que las acciones ordinarias “han resultado insuficientes para contener la escalada y neutralizar de forma eficaz” la violencia, justificándose la “necesidad de activar mecanismos extraordinarios, temporales y focalizados”.
71. El presidente de la República, con base en los informes FFAA, sostiene que, en las provincias y cantones del decreto, los procedimientos ordinarios han resultado insuficientes para interrumpir ciclos de violencia, afectando la continuidad y sostenibilidad de los resultados operacionales alcanzados.
72. Añade que, en las jurisdicciones determinadas, los mecanismos ordinarios presentan limitaciones críticas para la conducción de operaciones como demoras en la autorización de allanamientos e interceptaciones, incompatibles con la dinámica de amenazas en fase de planificación o ejecución, riesgo de filtración de información, lo cual ha permitido la evasión de operativos y la recomposición de estructuras criminales y reducción de la sorpresa operativa, elemento esencial para el éxito de las operaciones contra organizaciones armadas no estatales. Así, menciona que las limitaciones provocan:
- i) demoras en la obtención de autorizaciones para allanamientos e interceptaciones, incompatibles con la dinámica de amenazas en fase de planificación o ejecución, que requieren intervención inmediata para neutralizar ataques o capturar a sus responsables;
 - ii) riesgo de filtración de información durante el trámite ordinario, lo cual ha permitido la evasión de objetivos, la frustración de operativos y la recomposición de estructuras delictivas; y
 - iii) reducción del factor sorpresa, que constituye un elemento esencial para el éxito de las operaciones contra organizaciones armadas no estatales y para minimizar la posibilidad de enfrentamientos, represalias o emboscadas que incrementen el riesgo para la población civil y el personal interviniente.
73. Como consecuencia, se menciona que la suspensión temporal de la inviolabilidad del domicilio y de la inviolabilidad de la correspondencia resulta necesaria para remover, de forma excepcional, temporal y focalizada, obstáculos operativos que impiden ejecutar intervenciones oportunas y eficaces.
74. A propósito, esta Corte ha reconocido que la escalada de violencia y la conmoción que esta genera en la ciudadanía también evidencia que el desbordamiento de los cauces ordinarios y la falta de herramientas del gobierno nacional para afrontarla responde a su propia inacción y al incumplimiento constante de los lineamientos y exhortos efectuados por esta Corte.²⁶ Adicionalmente, en reiteradas ocasiones, como en los

²⁶ CCE, dictamen 1-25-EE/25, 21 de febrero de 2025, párr. 107.

dictámenes 4-20-EE/20, 6-21-EE/21, 8-21-EE/21, 2-22-EE/22, 1-23-EE/23, 3-23-EE/23, 8-23-EE/23, 11-24-EE/24, 12-24-EE/24 o 1-25-EE/25, se ha exhortado al presidente de la República para que adopte soluciones estructurales ante la problemática de la inseguridad. En esa línea, la Corte estimó que se deben adoptar medidas estructurales para enfrentar la violencia cuando esta ha sido ordinarizada y que la declaratoria, por tanto, debe sustentarse en una carga argumentativa reforzada que demuestre que la normalidad constitucional es inviable temporalmente, evitando que su uso discrecional trivialice su carácter excepcional o vulnere el equilibrio de poderes.²⁷

75. En esta línea, al igual que en el dictamen 3-25-EE/25, se debe señalar que el artículo 393 de la Constitución reconoce el término de seguridad humana como un componente esencial de la seguridad del Estado. En ese sentido, el artículo referido determina que el Estado tiene la obligación constitucional de garantizar la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. Además, el mencionado artículo establece que la planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno.
76. De la información provista, esta Corte considera que la injerencia territorial de la delincuencia, los altísimos niveles de criminalidad, teniendo como hechos públicos y notorios el cometimiento de asesinatos múltiples con ataques directos a civiles, funcionarios públicos, servidores policiales y militares, son muestras plausibles de que se continúa con el desbordamiento de la capacidad de la fuerza pública en el control de las actividades criminales, afectando la efectividad de los mecanismos ordinarios disponibles. En consecuencia, se considera que los hechos descritos no pueden ser superados mediante el régimen constitucional ordinario.
77. Esta Corte identifica que el presidente de la República, conforme a los Informes PN, de las Fuerzas Armadas, CNI, ECU-911 y Barrido de Noticias, ha argumentado que los mecanismos ordinarios no han sido suficientes para superar los hechos que configuran la real ocurrencia de la grave conmoción interna. Así, por ejemplo, se advierte que el control de armas, los operativos de drogas y contra la minería ilegal, los patrullajes acentuados CAMEX, etc. son esenciales para mitigar la violencia criminal pues, de lo contrario, se incrementa la capacidad operativa de grupos delictivos y eleva delitos como homicidios, secuestros y extorsiones.
78. La debilidad en los mecanismos estatales de control, sumada a una regulación deficiente y falta de coordinación interinstitucional, afecta la seguridad humana,

²⁷ CCE, dictamen 1-25-EE/25, 21 de febrero de 2025, párr. 200.

perpetuando ciclos de violencia. Aunque los operativos, decomisos, patrullajes, etc. evidencian esfuerzos estatales conforme lo señalan los informes referidos, la persistencia del flujo de armas exige recurrir a medidas excepcionales en el marco de un estado de excepción, atendiendo los criterios sobre seguridad humana contenida en la Constitución.²⁸

79. A su vez, dadas las particularidades del presente decreto, específicamente debido a la emisión del mismo en virtud de la derogatoria de un estado de excepción anterior, se advierte que el decreto incorpora elementos mínimos que permiten verificar la persistencia, reproducción y expansión territorial de los hechos violentos —pese a la implementación de medidas extraordinarias—. De tal forma que el Ejecutivo verificó que las acciones adoptadas durante el régimen previo resultaron parcialmente insuficientes o limitadas para contener la amenaza. La identificación de focos geográficos adicionales afectados, así como la constatación de nuevas modalidades o intensificación de los patrones de violencia, constituye un insumo que permite evidenciar la necesidad de una respuesta proporcional a la constatación de que las herramientas extraordinarias previamente utilizadas no lograron restaurar plenamente el orden público, satisfaciendo así el requisito mínimo de justificación incremental que debe exigirse cuando se encadenan decretos de excepción.
80. Debido a la cantidad y gravedad de los hechos violentos que motivaron la declaratoria de estado de excepción y el reconocimiento del presidente de la República, basado en informes de organismos técnicos relacionados con la seguridad del Estado, acerca de la incapacidad del Estado para combatir la situación de violencia en el marco del régimen ordinario, esta Corte concluye que los hechos constitutivos de la declaratoria requieren de un estado de excepción para ser superados.
81. Sin perjuicio de lo anterior, este Organismo no puede dejar de notar que después de múltiples estados de excepción, las cifras siguen en aumento, lo cual obliga a recordar al presidente que debe valorar la recurrencia a estados de excepción. El Estado tiene la responsabilidad de generar medidas sólidas para evitar invocaciones constantes a estados de excepción.
82. Como consecuencia, se verifica el cumplimiento del requisito material previsto en el artículo 121 numeral 3 de la LOGJCC.

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

83. En cuanto a los límites espaciales o territoriales, la Corte ha establecido que el ámbito territorial de aplicación de un estado de excepción es razonable cuando: (i) se identifica

²⁸ CCE, dictamen 3-25-EE/25, 26 de mayo de 2025, párrs. 64-66.

claramente la delimitación geográfica, estableciendo concretamente la jurisdicción o jurisdicciones cantonales, provinciales o regionales sobre las que rige el estado de excepción; y, (ii) se acompaña suficiente información objetiva que da cuenta de la real ocurrencia de los hechos en las jurisdicciones específicas sobre las que se declara el estado de excepción y su situación calamitosa en comparación con otras jurisdicciones.

- 84.** En el decreto 277, el presidente de la República ha delimitado claramente el ámbito territorial focalizado en el que aplica el estado de excepción: las provincias de Guayas, Manabí, Santa Elena, Los Ríos, El Oro, Pichincha, Esmeraldas, Santo Domingo y Sucumbíos, así como en los cantones La Maná, de la provincia de Cotopaxi, y Las Naves y Echeandía, de la provincia de Bolívar.
- 85.** En particular, resulta pertinente señalar a los cantones Las Naves, La Maná y Echeandía. Respecto de aquellos, el dictamen 9-25-EE/25 declaró inconstitucional el estado de excepción con base en hechos de octubre de 2025. La Corte encuentra que, a diferencia de lo ocurrido en aquel momento, para efectos de esta declaratoria, con base en los meses de noviembre y diciembre de 2025, no solo que han aumentado los hechos que impactan de forma directa y grave en la población, sino que existe un mayor desbordamiento estructural de la capacidad institucional del Estado.
- 86.** Así, en el dictamen 9-25-EE/25, respecto de esos cantones se reportaron: (1) Echeandía: únicamente dos acontecimientos relacionados con un operativo contra “Los Pájaros Locos” y la imposición de prisión preventiva a dos procesados por tenencia ilegal de armas;²⁹ (2) La Maná, una referencia general a extorsiones, pero “sin presentar evidencias o estadísticas que lo sustenten”;³⁰ y, Las Naves, un operativo militar.³¹ El mismo dictamen señaló que las emergencias coordinadas en Las Naves y Echeandía fue del 0.1% a nivel nacional y en La Maná fue del 0.2%.³² A propósito, a diferencia de lo ocurrido en el dictamen 9-25-EE/25, en el cual el presidente de la República no presentó justificación suficiente sobre los cantones La Maná, Las Naves y Echeandía, en el decreto 277 se advierte:

86.1. En La Maná, de conformidad con el Informe ECU-911, por ejemplo, el decreto prevé un incremento del “6,9%” de emergencias relacionadas con el estado de excepción entre el 01 de noviembre y 29 de diciembre de 2025. En los Informes PN se advierte el registro de “mayor incidencia [de] la violencia criminal con el 100%, bajo la motivación de tráfico interno de drogas con el 100%, con el uso de arma de fuego con el 100%, y el tipo de lugar público con el 100%”. A su vez, se indica que “durante el periodo de estudio comprendido del 01 de

²⁹ CCE, dictamen 9-25-EE/25, 04 de diciembre de 2025, tabla 6.

³⁰ *Ibid.*, párr. 96.

³¹ *Ibid.*, párr. 95.

³² *Ibid.*, párrs. 95 y 96.

noviembre al 23 de diciembre 2025 vs 2024, se evidencia algunos incrementos en la productividad, en términos de detenidos (30%) y armas de fuego (1100%)”.

- 86.2.** En Echeandía, en similar sentido, el decreto señala que ha existido el incremento de “37.5%” de emergencias relacionadas con el estado de excepción entre el 01 de noviembre y el 29 de diciembre de 2025. De acuerdo con los Informes PN, el análisis estadístico comprendido en el periodo de estudio del 01 de noviembre al 23 de diciembre 2025 “vs 2024”, evidencia un incremento del “100%, es decir +01 muerte violenta en relación al mismo periodo del año 2024, el tipo de muerte de mayor incidencia es el asesinato que aporta con el 100%”. A su vez, se registra mayor incidencia de la violencia criminal con el “100%, bajo la motivación de amenaza con el 100%, con el uso de arma de fuego con el 100%, y el tipo de lugar público con el 100%”.
- 86.3.** En cuanto a Las Naves, de los Informes PN, se observa que durante el periodo de estudio comprendido del “01 de noviembre al 22 de diciembre 2025 vs 2024, en el cantón Las Naves se incrementó el “33% (+01 eventos); en donde el indicador del C.M.I. con mayor incidencia es el ‘robo a personas’, el mismo que aporta con el 50%”. Asimismo, en el mismo periodo de tiempo se indican “incrementos en la productividad, en términos de armas de fuego (300%) y armas blancas (500%)”.
- 87.** De tal forma se ha presentado información desagregada y específica sobre las condiciones de los tres cantones, lo que permite identificar con claridad los aspectos relevantes para la declaratoria. Se evidencia un esfuerzo por detallar hechos consistentes en los cantones que antes estaban ausentes pues la declaratoria planteada en el caso 9-25-EE/25 se presentó como información aislada y sin sustento.
- 88.** En ese sentido, este Organismo observa que el presidente de la República ha incluido información encaminada a justificar la declaratoria de estado de excepción de las circunscripciones especificadas conforme se expuso en la sección 4.2.2 *ut supra*. Sin perjuicio de que esto ya fue identificado en la sección señalada, a continuación, se presentan algunos de los sucesos a mayor detalle:

Tabla 2: Eventos por provincia y cantón

Fecha	Provincia	Cantón	Descripción del evento
06 de noviembre de 2025		Machala	6 personas fallecidas por impactos de arma de fuego en el interior de un billar y 1 persona herida trasladada a una casa de salud.

23 de noviembre de 2025	El Oro	Machala	Ataque armado con disparos en Puerto Bolívar y en centro religioso, lo cual resultó en 1 persona fallecida y 1 persona herida.
10 de diciembre de 2025		Machala	Policía reporta que un individuo cubierto el rostro a bordo de una motocicleta, lanza algunos papeles, los cuales contienen amenazas hacia varios jueces y al director de la cárcel de Machala.
21 de diciembre de 2025		Machala	Unidad de policía reporta que en el lugar (Filtro de seguridad del CRS) visualizaron una maleta color negro con una pieza anatómica (cabeza), y 52 soportes de papel (panfletos) todos con la misma leyenda, con amenazas.
19 de noviembre de 2025	Esmeraldas		Fallecimiento de guía penitenciaria al estilo sicariato.
21 de noviembre de 2025			Fallecimiento de dos personas en el centro de la ciudad al estilo sicariato.
21 de diciembre de 2025			Seis vehículos incinerados o vandalizados en varios sectores del cantón.
25 de diciembre de 2025			Fallecimiento de 3 personas al estilo sicariato, 2 de ellas policías en servicio activo.
15 de noviembre de 2025		El Empalme	Muerte violenta con arma de fuego y otras 2 personas heridas.
		Playas	Taxista disparado y amenazado con panfletos extorsivos.
19 de noviembre de 2025		El Empalme	Dos personas fallecidas por arma de fuego en terreno baldío.
22 de noviembre de		Juján	Fallecimiento de una

2025	Guayas		persona cuyo cuerpo fue maniatado con armas de fuego y panfleto intimidatorio.
28 de noviembre de 2025		Yaguachi	Homicidio de 4 personas en espacio público en horas de la noche y arma de fuego.
30 de noviembre de 2025		La Libertad	Persona herida en la calzada. Unidades policiales confirmaron una persona sin signos vitales por impactos de proyectil. Medicina Legal realizó el levantamiento.
04 de diciembre de 2025		Naranjal, Balao	Homicidio de 3 personas con amenazas y armas de fuego.
07 de diciembre de 2025		Guayaquil	Ataque armado, personas fallecidas, entre ellas una mujer y un menor herido. Unidades especializadas tomaron el procedimiento.
09 de diciembre de 2025		Simón Bolívar	Operativo de decomiso de armas de distinto calibre y munición.
18 de diciembre de 2025		Naranjal	Ataque armado en hacienda El Aromo contra servidores policiales.
21 de diciembre de 2025		Guayaquil	Descubrimiento de cuerpos desmembrados en cuatro sacos de yute.
23 de diciembre de 2025		Guayaquil	Alerta por maleta sospechosa de explosivos.
02 de noviembre de 2025		Los Ríos	Babahoyo
04 de noviembre de 2025	Urdaneta		5 personas sin vida con armas de fuego.
	Babahoyo		Amenaza de bomba.
05 de noviembre de 2025	Quinsaloma		Asesinato de 3 personas por sujetos que se hicieron pasar por policías con armas de fuego.
08 de noviembre de 2025	Babahoyo		Amenaza de bomba.

14 de diciembre de 2025		Urdaneta	4 personas (3 hombres y 1 adolescente de 17 años) fueron asesinadas por sujetos armados que ingresaron a una habitación del motel "El Venado".
02 de noviembre de 2025	Manabí	Paján	2 cuerpos decapitados.
11 de noviembre de 2025		Olmedo	2 policías fallecidos sometidos por sujetos en motocicletas.
13 de noviembre de 2025		El Carmen	Restos humanos encontrados y panfletos extorsivos.
24 de noviembre de 2025		El Carmen	Robo de 70 transformadores de subestación eléctrica.
13 de diciembre de 2025		Manta	Amenaza de bomba.
28 de diciembre de 2025		Puerto López	6 personas fallecidas y 2 personas heridas por armas de fuego.
16 de diciembre de 2025		Portoviejo	6 personas fallecidas y 1 herida con manos amarradas.
25 de noviembre de 2025		Santa Elena	05 de Junio
23 de noviembre de 2025	San Pablo		1 persona fallecida en mercado San Pablo.
16 de noviembre de 2025	Manantial de Guangula		1 persona fallecida y 1 herida por armas de fuego.
	Santa Elena		2 personas fallecidas y 3 heridas por arma de fuego en mercado de Santa Elena.
10 de noviembre de 2025	Muey		1 persona fallecida por armas de fuego.
09 de noviembre de 2025	San Pablo		2 personas fallecidas en el área de playa por armas de fuego.
05 de noviembre de 2025	Barrio 06 de Diciembre		1 persona fallecida y 1 persona herida por armas de fuego.
13 de noviembre de 2025		Santo Domingo	Explosión contra cooperativa de taxis por posible extorsión.
20 de noviembre de 2025		La Concordia	Explosión contra cooperativa de taxis por

			posible extorsión.
21 de noviembre de 2025	Santo Domingo de los Tsáchilas	La Concordia	Ataque armado con el resultado de 1 turista fallecidos y 2 mujeres que se encontraban en la vía.
01 de diciembre de 2025		La Concordia	Ataque armado en vereda de urbanización con persona herida.
11 de diciembre de 2025		Santo Domingo	Explosión contra cooperativa de taxis por posible extorsión.
14 de diciembre de 2025		La Concordia	Explosión contra cooperativa de taxis por posible extorsión.
21 de diciembre de 2025		Santo Domingo	Explosión contra cooperativa de taxis por posible extorsión.
09 de noviembre de 2025	Sucumbíos	Shushufindi	Secuestro, asesinato y entierro de los cuerpos de 2 adolescentes.
09 de noviembre de 2025		Cascales	Enfrentamiento armado entre civiles por actividades de minería ilegal.
18 de noviembre de 2025		Lago Agrio	Fallecimiento de 1 mujer por impactos de bala.
20 de noviembre de 2025		Lago Agrio	1 persona fallecida por impactos de bala en Centro Comercial Barreto.
20 de noviembre de 2025		Lago Agrio	1 persona fallecida presuntamente atacada por miembro de Los Lobos.
26 de noviembre de 2025		Shushufindi	Presunta fosa con restos humanos enterrados en la vía Atahualpa.
09 de noviembre de 2025		Quito	Personas heridas a la altura de la cabeza por arma de fuego, una persona ya sin signos vitales y otra que fallece minutos después, personal de salud confirma su deceso.
14 de noviembre de 2025		Quito	3 ocupantes en una motocicleta realizan varias detonaciones en contra del propietario de

	Pichincha		una barbería en donde resultan 2 personas heridas entre ellas un menor que fallece al llegar a casa de salud.	
30 de noviembre de 2025		Quito	2 personas de sexo masculino con heridas de arma de fuego a la altura de la cabeza, los posibles causantes estaban a bordo de un Tucson color negro.	
30 de noviembre de 2025		Puerto Quito	Robo a un local en donde resultaron siete personas con impactos de arma de fuego, cerca del lugar encontraron una camioneta blanca doble cabina donde posiblemente se trasladaban los causantes de los disparos.	
08 de diciembre de 2025		Quito	2 personas fallecidas por disparos.	
09 de noviembre de 2025			Al interior del billar “Todos Vuelven” se registraron detonaciones, presuntamente de armas de fuego, tras lo cual se constató, al costado de una mesa de billar, la existencia de un cuerpo sin vida. Atentado presuntamente cometido por Los Choneros.	
13 de noviembre de 2025			Las Naves	En el barrio Miraflores se registró una persona fallecida; en el lugar se constató a un ciudadano tendido sobre la calzada, sin signos vitales, quien presentaba varias heridas compatibles con impactos de proyectil de arma de fuego. El ataque, presuntamente fue cometido por Los Choneros.
21 de noviembre de 2025				Operativo en el sector Las Mercedes en el cual

			se encontró presuntamente personas migrantes hacinadas, niñas ocultas y motocicletas sin placas.
05 de diciembre de 2025	Bolívar		Operativo en el sector La Playita, dirigido a un inmueble vinculado presuntamente a integrantes de Los Choneros, quienes se dedicarían a los delitos de robo a personas y extorsión en el cantón.
07 de diciembre de 2025			Operativo en el sector Los Ángeles de un inmueble utilizado presuntamente para operaciones ilícitas en el cual se encontró armamento.
14 de diciembre de 2025			En el barrio Miraflores se registró una persona fallecida; en el lugar se constató a un ciudadano que presentaba varios impactos de arma de fuego, con orificios de entrada y salida de proyectil, así como un posible corte en el cuello producido por arma blanca (machete).
02 de noviembre de 2025	Echeandía		Ataque armado en discoteca con varias personas heridas.
09 de noviembre de 2025			En el sector Monte Rey se registró 1 persona fallecida con extremidades maniatadas, la cabeza cubierta y con arma de fuego.
13 de diciembre de 2025			Atentado con armas de fuego en la vivienda de un servidor policial que tendría presuntamente injerencia en Los Lobos.
11 de diciembre de 2025			Operativo en centro de minería artesanal con el decomiso de varios materiales mineros.

02 de diciembre de 2025	Cotopaxi	La Maná	Operativo de minera ilegal en el cual se incautó material clandestino.
22 de noviembre de 2025			Persona fallecida por arma de fuego por sujetos en motocicletas.
22 de noviembre de 2025			Ataque armado en contra de un presunto miembro y cabecilla de SaoBox, quien resultó fallecido y quedó tendido en una avenida de La Maná.
09 de noviembre de 2025			Persona herida por arma de fuego por varios sujetos en motocicletas.
27 de noviembre de 2025			En el sector de El Calvario se reporta un artefacto explosivo.
02 de noviembre de 2025			Persona herida con arma de fuego.

Tabla elaborada por la Corte Constitucional a partir de los Informes ECU-911, PN, FF.AA., Barrido de Noticias y CNI.

- 89.** Así, en cada una de las provincias y cantones, sobre los que versa el decreto, se advierten situaciones de violencia con intensidad alta que no es aislada, sino más bien sostenida en el periodo de tiempo entre noviembre y diciembre de 2025.
- 90.** En función de ello, el presidente de la República ha presentado argumentos para justificar la necesidad de que el estado de excepción aplique en todas las provincias y cantones previstos en el decreto ejecutivo 277.
- 91.** Sin embargo, es importante aclarar que el ámbito territorial previsto en el artículo 1 del decreto ejecutivo 277 no incluye a los centros de privación de libertad y, por tanto, el estado de excepción no es aplicable en tales establecimientos.
- 92.** En cuanto a los límites temporales, el artículo 166 de la Constitución establece un periodo de vigencia máximo de 60 días para los decretos de estado de excepción. El artículo 2 del decreto ejecutivo 277 declara el estado de excepción por 60 días.
- 93.** En este caso, considerando la magnitud de los hechos que motivaron la declaratoria de estado de excepción, la naturaleza de las acciones que se requieren tomar para enfrentarlos y el riesgo que corre el ejercicio de múltiples derechos de toda la ciudadanía, esta Corte estima que el periodo de vigencia previsto en el decreto ejecutivo 277 es razonable.

94. Sin perjuicio de lo anterior, esta Corte no puede dejar de observar que se emitió un estado de excepción cuando estaba vigente aquel emitido por el decreto 202. A este respecto, la Corte subraya que, según el artículo 166 de la Constitución, los estados de excepción tienen una duración máxima de sesenta días y solo admiten una prórroga adicional de hasta treinta días. Por tanto, si transcurridos esos noventa días se decreta un nuevo estado de excepción apoyado en los mismos hechos que motivaron el anterior, la medida equivaldría materialmente a una nueva prórroga, lo cual resulta inconstitucional, pues la extensión solo puede ejercerse una vez.³³
95. En función de ello, el presidente de la República no podría dictar estados de excepción que superen el límite temporal constitucional por la sola derogatoria de estados de excepción anteriores. Aquello podría implicar un fraude constitucional, pues se superaría el tiempo de renovación permitido por la Constitución. Así, por ejemplo, se podría derogar un estado de excepción en el día número 59 y luego emitir uno nuevo por 60 días y luego 30 días adicionales. Aquello conllevaría 149 días de estado de excepción, aun cuando la Constitución solo permite una duración total de 90 días. Lo anterior podría convertir, al menos en ciertas circunscripciones, al estado de excepción en la forma ordinaria de manejo de la situación. Si, luego de esos noventa días, un nuevo estado de excepción se fundamenta en los mismos hechos en los que se fundamentó el estado de excepción anterior, ese nuevo estado de excepción no sería otra cosa que una renovación y, según la Constitución, no es posible renovar un estado de excepción más de una vez.
96. Para cumplir con los principios de necesidad y proporcionalidad, las medidas que se adopten en un estado de excepción deben limitarse también al tiempo estrictamente requerido por las exigencias de la situación y al lugar donde específicamente ocurren los hechos que justifican la declaratoria, sin que esto implique que siempre debe ser el tiempo máximo o el territorio nacional.³⁴
97. Esta Corte ha insistido en que la duración de un estado de excepción debe ser estrictamente proporcional al tiempo necesario para activar mecanismos extraordinarios que atiendan la situación que lo motiva, sin que se convierta en una práctica sistemática que eluda su naturaleza excepcional. Es importante destacar que el estado de excepción no está diseñado bajo una lógica de máximos automáticos. Ni la duración inicial de 60 días ni las renovaciones de 30 días deben asumirse como estándar, sino como límites constitucionales. La temporalidad del estado de excepción debe estar directamente vinculada a la justificación concreta que sustente su necesidad,

³³ CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 27.

³⁴ CCE, dictamen 4-20-EE/20, 19 de agosto de 2020, párr. 40.

proporcionalidad y eficacia.³⁵

- 98.** Este Organismo debe señalar que la emisión de un nuevo decreto de estado de excepción inmediatamente después de que la Corte Constitucional estableciera limitaciones al decreto previo, sin atender a las restricciones fijadas por el órgano de control, podría configurar un intento de eludir el control constitucional.
- 99.** Debe recordarse que las determinaciones de la Corte Constitucional son de obligatorio cumplimiento para todas las funciones del Estado, incluido el órgano Ejecutivo, y que la emisión sucesiva de decretos con contenido sustancialmente equivalente al previamente observado puede socavar la finalidad misma del sistema de pesos y contrapesos.
- 100.** Por tanto, se deben evaluar con extremo cuidado los hechos y la facultad de derogar decretos que sustentan declaratorias de estados de excepción para evitar eludir el carácter temporal del mismo previsto en el artículo 166 de la Constitución.
- 101.** A propósito, se debe recordar que el presente dictamen ha considerado que existen diferencias sustanciales entre los decretos 202 y 277. Así, en este último se amplió el ámbito territorial del estado de excepción y el umbral temporal sobre los hechos que lo sustentan se refieren a noviembre y diciembre de 2025. El decreto 202 tomó en consideración hechos relacionados con octubre de 2025. Como ha sido consistente la Corte desde el dictamen 11-24-EE/24, la prohibición en cuanto a los hechos implica la imposibilidad de acudir a los mismos hechos concretos y no al mismo tipo de hechos.
- 102.** Si bien en este dictamen la Corte ha analizado que existen hechos concretos distintos que sustentan la declaratoria, se debe recordar que no basta con la mera actualización temporal o la ampliación territorial para negar una identidad material del supuesto de hecho. En esa línea, no basta con emitir un nuevo decreto que derogue al anterior, incorporar nuevos territorios o sostenerse en informes con fechas posteriores para reiniciar el cómputo. Debe existir una adecuada fundamentación basada en hechos concretos distintos, de lo contrario se vacían de contenido los límites constitucionales temporales del estado de excepción. No se puede permitir perpetuar la excepcionalidad cuando su función es exactamente la contraria, evitar que la excepcionalidad se normalice. Por ello, en casos en los cuales se derogue un decreto para emitir otro sucesivo, la Corte debe evaluar cuidadosamente los hechos para evitar el fraude temporal a la Constitución.
- 103.** Corresponde también recordar que, en cuanto a los límites temporales, el artículo 164

³⁵ CCE, dictamen 5-25-EE/25, 11 de septiembre de 2025, párr. 87.

de la Constitución establece que el límite temporal para la declaratoria de estado de excepción es un máximo de sesenta días, con la posibilidad de una renovación de hasta treinta días. Esta Corte ha insistido en que la duración de un estado de excepción debe ser estrictamente proporcional al tiempo necesario para activar mecanismos extraordinarios que atiendan la situación que lo motiva, sin que se convierta en una práctica sistemática que eluda su naturaleza excepcional y que, por tanto, el Ejecutivo tiene la obligación de sustentar técnica y fácticamente la duración de las medidas excepcionales, conforme a los estándares internacionales de derechos humanos.³⁶

104. Por lo determinado, este Organismo verifica el cumplimiento del requisito material previsto en el artículo 121 numeral 4 de la LOGJCC.

*

105. De lo analizado en la sección cuarta del presente dictamen, esta Corte concluye que la declaratoria de estado de excepción contenida en el decreto ejecutivo 277 cumple con los requisitos materiales, determinados en el artículo 121 de la LOGJCC.

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

106. El artículo 122 de la LOGJCC determina que la Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplan con los siguientes requisitos formales:

1. Que se ordenen mediante decreto, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico; y, 2. Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción.

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

107. Las medidas adoptadas con fundamento en el decreto de estado de excepción fueron ordenadas por el presidente de la República en el decreto ejecutivo 277. Por lo tanto, se verifica el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 122 numeral 1 de la LOGJCC.

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

³⁶ CCE, dictamen 1-25-EE/25, 21 de febrero de 2025, párr. 124 y dictamen 5-25-EE/25, 11 de septiembre de 2025, párr. 87.

- 108.** El presidente de la República ordenó las siguientes medidas excepcionales con fundamento en la declaratoria de estado de excepción: (i) suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio y (ii) suspensión del derecho de inviolabilidad de correspondencia.
- 109.** En cuanto a la competencia material, se verifica que las medidas ordenadas en el decreto ejecutivo 277 se encuentran previstas en el artículo 165 de la Constitución.
- 110.** Con respecto a la competencia espacial o territorial, en el decreto ejecutivo 277 se dispone la aplicación de las medidas en las provincias de Guayas, Manabí, Santa Elena, Los Ríos, El Oro, Pichincha, Esmeraldas, Santo Domingo y Sucumbíos, así como en los cantones La Maná, de la provincia de Cotopaxi, y Las Naves y Echeandía, de la provincia de Bolívar.
- 111.** En este contexto, se verifica que las medidas ordenadas en el decreto ejecutivo 277 guardan coherencia con el ámbito espacial establecido en el artículo 164 de la Constitución.
- 112.** Finalmente, en relación con la competencia temporal, el decreto 277 prevé la aplicación de las medidas durante el tiempo que dure el estado de excepción, es decir, 60 días. De lo cual se verifica que las medidas se enmarcan en los límites temporales previstos en el artículo 166 de la Constitución.
- 113.** Con base en lo señalado, se cumple el requisito formal previsto en el artículo 122 numeral 2 de la LOGJCC.

*

- 114.** Conforme el análisis previo, esta Corte concluye que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplen los requisitos formales establecidos en el artículo 122 de la LOGJCC.

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

- 115.** El artículo 123 de la LOGJCC establece que la Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplan con los siguientes requisitos materiales:

1. Que sean estrictamente necesarias para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria, y que las medidas ordinarias sean insuficientes para el logro de este objetivo;
2. Que sean proporcionales al hecho que dio lugar a la declaratoria;

3. Que exista una relación de causalidad directa e inmediata entre los hechos que dieron lugar a la declaratoria y las medidas adoptadas;
4. Que sean idóneas para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria;
5. Que no exista otra medida que genere un menor impacto en términos de derechos y garantías;
6. Que no afecten el núcleo esencial de los derechos constitucionales, y se respeten el conjunto de derechos intangibles; y,
7. Que no se interrumpa ni se altere el normal funcionamiento del Estado.

6.1. Suspensión del derecho a la inviolabilidad del domicilio

116. La suspensión está prevista en el artículo 3 del decreto 277 en los siguientes términos:

La suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio permitirá a la fuerza pública la realización **de allanamientos inmediatos**, cuando existan indicios objetivos y razonables de que en el interior de un inmueble se oculten integrantes de grupos armados organizados o de estructuras de delincuencia organizada, o se encuentren armas, municiones, explosivos, sustancias sujetas a fiscalización, instrumentos u otros objetos cuya tenencia o uso sea constitutivo de infracción penal,³⁷ o que resulten relevantes para prevenir, mitigar o neutralizar amenazas en curso o inminentes y asegurar indicios o evidencias para su judicialización. En el marco de dichas intervenciones, y como actuaciones conexas indispensables para asegurar la eficacia del operativo, se podrán realizar las **verificaciones, registros y controles** necesarios sobre personas, bienes y espacios, exclusivamente en cuanto guarden relación con el objeto del allanamiento y con observancia de los principios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad, dejando constancia documentada de lo actuado y respetando las garantías del debido proceso y los derechos intangibles previstos en la Constitución (énfasis añadido).

117. De lo anterior, se presenta la posibilidad de realizar allanamientos y verificaciones, registros y controles. A propósito, en la sección 4.1, página 63, del decreto 277, se señala que, en el marco de dichos allanamientos, podrán ejecutarse las “inspecciones y requisas” estrictamente necesarias y “conexas” al operativo, conforme corresponda y con observancia de la normativa aplicable. Esto es concordante con el propio texto del artículo 3 del decreto 277 que señala que las “verificaciones, registros y controles” se harán “cuando guarden relación con el objeto del allanamiento”.
118. El artículo 66 numeral 22 de la Constitución reconoce el derecho a la inviolabilidad de domicilio y establece que no se podrá ingresar en el domicilio de una persona, ni realizar inspecciones o registros sin su autorización o sin orden judicial, salvo delito flagrante, en los casos y forma que establezca la ley. De ahí se desprende que los

³⁷ A propósito, en la sección 4.1 del decreto 277 sobre la suspensión del derecho de inviolabilidad de domicilio, se señala, en la página 63 que, en el marco de dichos allanamientos, podrán ejecutarse las inspecciones y requisas estrictamente necesarias y conexas al operativo, conforme corresponda y con observancia de la normativa aplicable.

términos “inspección” y “registro” pueden utilizarse como sinónimos.³⁸

119. De esa forma, se analizarán las siguientes medidas: allanamientos, inspecciones y requisas.

Sobre los allanamientos

120. El artículo 480 del COIP establece que los allanamientos proceden exclusivamente en inmuebles. Dicha norma contempla dos supuestos para su realización **con orden judicial**:

(i) cuando se trate de detener a una persona contra la que se ha dictado orden de detención con fines de investigación, prisión preventiva o se ha pronunciado sentencia condenatoria ejecutoriada con pena privativa de libertad.

(ii) cuando se trate de recaudar la cosa sustraída o reclamada o los objetos que constituyan elementos probatorios o estén vinculados al hecho que se investiga. En estos casos se procederá a la aprehensión de los bienes.

121. Asimismo, el artículo 480 del COIP también prevé casos excepcionales en los que el allanamiento puede ejecutarse **sin orden judicial**:

(iii) cuando la Policía Nacional esté en persecución ininterrumpida de una persona que ha cometido un delito flagrante;

(iv) cuando se trate de impedir la consumación de una infracción que se está realizando o de socorrer a sus víctimas;

(v) cuando se trate de socorrer a las víctimas de un accidente del que pueda correr peligro la vida de las personas;

(vi) cuando en los casos de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar, cuando deba recuperarse a la agredida, agredido, o a sus familiares; cuando la agresora o el agresor se encuentre armado o bajo los efectos del alcohol, de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización o esté agrediendo a su pareja o poniendo en riesgo la integridad física, psicológica o sexual de cualquier miembro de la familia de la víctima;

(vii) cuando se trate de situaciones de emergencia, tales como: incendio, explosión, inundación u otra clase de estragos que pongan en peligro la vida o la propiedad.

122. De igual manera, de conformidad con la misma norma, para evitar la fuga de personas o la extracción de armas, instrumentos, objetos o documentos probatorios y mientras se ordena el allanamiento, la o el fiscal podrá disponer la vigilancia del lugar, la retención de las cosas y solicitar a la o al juzgador la orden de detención con fines

³⁸ CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 201; dictamen 5-25-EE/25, 11 de septiembre de 2025, párr. 102 y dictamen 9-25-EE/25, 04 de diciembre de 2025, párr. 121.

investigativos, para las personas que se encuentren en él.

123. Conforme los Informes FFAA, el presidente de la República menciona que la suspensión temporal del derecho a la inviolabilidad del domicilio resulta una medida excepcional estrictamente necesaria para garantizar la eficacia de operaciones orientadas a neutralizar la capacidad operativa de estructuras criminales, desarticular sus redes logísticas y prevenir la comisión de nuevos hechos violentos. Añade que, al permitir intervenciones inmediatas en inmuebles, respecto de los cuales existan sospechas fundadas de que son utilizados como centros de mando y control, refugio de integrantes de organizaciones delictivas, lugares de acopio de armas, municiones, explosivos, sustancias sujetas a fiscalización u otros instrumentos destinados al cometimiento de delitos; se facilita la capacidad operativa de las fuerzas de seguridad. Lo cual, además, permite reducir el riesgo para la población civil y el personal interviniente, al impedir reacciones violentas o emboscadas y al disminuir la probabilidad de enfrentamientos en espacio público.
124. Esta Corte identifica que el propósito fundamental de la suspensión de la inviolabilidad de domicilio a través de allanamientos es el fortalecimiento operativo de los organismos de seguridad en su confrontación con las organizaciones criminales, con el objeto último de garantizar la protección de derechos fundamentales de la ciudadanía, particularmente los relativos a la vida, integridad física y patrimonio. Este objetivo se materializa específicamente mediante la realización de allanamientos sin autorización judicial previa, circunstancia que permite el registro de inmuebles empleados como refugios por parte de estructuras armadas ilegales, con la finalidad concreta de dismantelar sus operaciones y prevenir la materialización de amenazas delictivas.³⁹
125. En consecuencia, bajo el régimen constitucional ordinario, los allanamientos — excepto en casos de flagrancia o emergencia— exigen una orden judicial previa, un proceso que implica trámites y plazos que pueden retrasar la intervención inmediata de la Policía Nacional. Además, el procedimiento para obtener dicha autorización involucra a múltiples actores, lo que incrementa el riesgo de filtraciones y alerta a los grupos criminales sobre operaciones inminentes.⁴⁰ Por esta razón, durante un estado de excepción, la suspensión temporal del derecho a la inviolabilidad de domicilio permitiría a las fuerzas de seguridad realizar allanamientos sin necesidad de orden judicial, facilitando la incursión en lugares donde existan sospechas fundadas de la presencia de evidencias delictivas o de objetos prohibidos por ley.
126. Esta Corte identifica como **fin constitucionalmente válido** respecto de la suspensión

³⁹ CCE, dictamen 3-25-EE/25, 26 de mayo de 2025, párr. 107.

⁴⁰ CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024. párr. 205.

de la inviolabilidad de domicilio a través de allanamientos al fortalecimiento operativo de los organismos de seguridad en su confrontación con las organizaciones criminales. Esto tiene como último objeto garantizar la protección de derechos fundamentales de la ciudadanía, particularmente los relativos a la vida, integridad física y patrimonio.

127. Este objetivo se materializa específicamente mediante la realización de allanamientos sin autorización judicial previa, circunstancia que permite el registro de inmuebles empleados como refugios por parte de estructuras armadas ilegales, con la finalidad concreta de dismantelar sus operaciones y prevenir la materialización de amenazas delictivas.
128. En este contexto, la medida de allanamientos es **idónea** para lograr el fin perseguido debido a que al no requerirse orden judicial:
- 128.1. Agiliza sustancialmente la capacidad de respuesta estatal frente a actividades delictivas complejas;
- 128.2. Reduce significativamente los riesgos derivados de posibles filtraciones en el proceso de obtención de autorizaciones judiciales; y
- 128.3. Optimiza los recursos disponibles para la investigación penal estratégica. Estos elementos configuran una relación de causalidad directa y razonable entre el medio empleado (allanamientos y sus operaciones conexas) y el fin constitucional perseguido (protección de bienes jurídicos esenciales), satisfaciendo así el estándar de idoneidad que exige el juicio de proporcionalidad.⁴¹
129. La medida es idónea, también, porque se debe realizar dejando constancia documentada de lo actuado y respetando las garantías del debido proceso y los derechos intangibles previstos en la Constitución. Entonces debe respetar los límites constitucionales, como son: (i) debe usarse como último recurso (prefiriendo el procedimiento ordinario cuando sea factible), (ii) debe vincularse directamente con los motivos del estado de excepción, y (iii) debe contar con registro documental y fundamentación suficiente en cada aplicación concreta.⁴²
130. Esta Corte advierte que el ordenamiento jurídico contempla supuestos específicos en los que, de manera taxativa, se exige consentimiento expreso para ejecutar allanamientos. Estas limitaciones legales mantienen su vigencia incluso durante estados de excepción, conforme a lo dispuesto en los numerales 4 y 5 del artículo 482

⁴¹ CCE, dictamen 3-25-EE/25, 26 de mayo de 2025, párr. 108.

⁴² CCE, dictamen 3-25-EE/25, 26 de mayo de 2025, párr. 109.

del COIP, que establecen dichas excepciones de carácter absoluto.

131. Con relación al requisito de **necesidad**, esta Corte no identifica otras medidas que podrían ser menos lesivas para los derechos constitucionales y, a la vez, cumplir el fin legítimo perseguido en el mismo grado de satisfacción. De tal forma, existen deficiencias del régimen ordinario que no podrían ser afrontadas mediante ajustes institucionales menos lesivos. Por ello, se advierte que la supresión del control judicial con respecto a los allanamientos es estrictamente indispensable en todos los supuestos cubiertos por la medida. Por tanto, se cumple con el requisito de necesidad.⁴³
132. En el análisis del principio de **proporcionalidad en sentido estricto**, esta Corte constata que la habilitación de allanamientos, sin orden judicial, puede representar una restricción significativa de derechos fundamentales.
133. Por su parte, el decreto 277 señala que la suspensión temporal del derecho a la inviolabilidad del domicilio resulta una medida excepcional estrictamente necesaria para garantizar la eficacia de operaciones orientadas a neutralizar la capacidad operativa de estructuras criminales, desarticular sus redes logísticas y prevenir la comisión de nuevos hechos violentos.
134. Una vez ponderados los elementos en fricción, esta Corte concluye que la medida es proporcional, en tanto la magnitud de la suspensión no supera los márgenes necesarios para alcanzar el fin constitucional perseguido y existe una relación razonable entre el sacrificio exigido a los particulares y los beneficios esperados para la seguridad colectiva.
135. Sin perjuicio de lo anterior, la medida de conducción de allanamientos deberá efectuarse con estrecha relación con las causas que motivaron el estado de excepción como, por ejemplo, en caso de que se sospeche que al interior de un domicilio se encuentran indicios y/o pruebas de un delito, el ocultamiento de personas que integren grupos de delincuencia organizada u objetos cuya tenencia es un delito por sí mismo, etc. Por ello, no cabe justificar la realización de inspecciones y requisas fuera de los allanamientos porque pueden y deben realizarse sin necesidad de una autorización judicial cuando reúnan los elementos de los artículos 478 y 479 del COIP.⁴⁴ Finalmente, las Fuerzas Armadas podrán intervenir siempre que se siga el procedimiento previsto en el artículo 158 de la Constitución. Lo anterior implica que la conducción de allanamientos le corresponde a la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas actúan únicamente como apoyo, bajo un diseño de control en el que se

⁴³ Como lo ha dicho en dictámenes previos, por todos ellos ver: CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 213.

⁴⁴ CCE, dictamen 5-25-EE/25, 11 de septiembre de 2025, párrs. 103 y 104.

reduzca la arbitrariedad.

136. En virtud de lo expuesto, este Organismo concluye que la medida excepcional prevista en el artículo 3 del decreto ejecutivo 277 es constitucional.

Sobre las inspecciones o registros

137. Para el caso de los registros o inspecciones, el artículo 478 del COIP prevé la posibilidad de que se realicen a personas u objetos: (i) con el consentimiento de la persona; ii) con una orden judicial; y, iii) sin que medie orden judicial, como una actividad de carácter preventivo o investigativo, cuando exista una razón fundamentada de que la persona oculta en sus vestimentas cualquier tipo de arma que pueda poner en riesgo la seguridad de las personas o exista la presunción de que se cometió o intentó cometer una infracción penal o suministre indicios o evidencias útiles para la investigación de una infracción.
138. El artículo 479 regula las inspecciones a vehículos y prevé la posibilidad de que se realicen, sin orden judicial, entre otros motivos, en caso de existir razones fundamentadas o presunciones sobre la existencia de armas o de la existencia de elementos de convicción en infracciones penales.
139. De la revisión de las normas que regulan el caso específico de los registros o inspecciones, se observa que este tipo de medida no tiene una relación directa con la suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio, salvo en los casos en que los registros se realicen a personas que se encuentren al interior de un domicilio. Más allá de aquello, para esta Corte es claro que la fuerza pública tiene, en el marco del régimen ordinario, medidas suficientes para llevar a cabo las inspecciones que sean necesarias con el fin de combatir al crimen común y organizado, incluso sin orden judicial.
140. En este sentido, no se requiere de un estado de excepción. Por tanto, la medida es, específicamente en cuanto a la realización de inspecciones o registros, inconstitucional por no cumplir el requisito material previsto en el artículo 123 numeral 1 de la LOGJCC.

Sobre las requisas

141. El artículo 480 numeral 5 del COIP permite aprehender bienes sustraídos o probatorios o que, en general, estén vinculados al hecho que se investiga.
142. En sentido similar, el artículo 482 numeral 3 determina que, tras realizarse un allanamiento, la o el fiscal debe revisar el lugar en presencia de quienes se encuentren

allí y verificar cualquier arma, documento u objeto relacionado con la infracción investigada. El personal especializado de investigación, medicina legal y ciencias forenses se encargará de recoger los elementos de convicción, elaborando previamente un inventario detallado y embalándolos adecuadamente para asegurar la cadena de custodia. De tal manera que si la Policía Nacional, en el ejercicio de sus operaciones, detecta materiales o instrumentos potencialmente utilizados para la comisión de delitos, debe clasificarlos como indicios o elementos de convicción y gestionarlos siguiendo rigurosamente la cadena de custodia, conforme a lo establecido en el COIP.

- 143.** Por las razones expuestas, dado que esta facultad puede ejercerse plenamente dentro del régimen ordinario y como lo ha reiterado la Corte en los dictámenes 11-24-EE/24, 1-25-EE/25, 5-25-EE/25 y 9-25-EE/25, no resulta necesario acudir a una declaratoria de estado de excepción para realizar este tipo de actuaciones. En consecuencia, la medida de requisas es inconstitucional por no cumplir con el requisito material previsto en el artículo 123 numeral 1 de la LOGJCC.

6.2. Suspensión del derecho a la inviolabilidad de la correspondencia

- 144.** El artículo 3 del decreto ejecutivo 277 suspende el derecho a la inviolabilidad de correspondencia en los siguientes términos:
- 145.** La suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia permitirá la identificación, análisis, recopilación de información estrictamente pertinente, cuando resulte indispensable para prevenir o neutralizar amenazas relacionadas con los hechos que motivan esta declaratoria. La aplicación de esta medida se efectuará de manera excepcional y caso por caso, sin exceder los fines del estado de excepción ni emplearse para acceder a información ajena a dichos fines; y requerirá, para cada intervención, un informe motivado del órgano competente que identifique la información requerida y exponga las razones que justifican el acceso, priorizando, siempre que sea posible, los mecanismos previstos en el régimen ordinario, conforme a la normativa aplicable.
- 146.** Los artículos 475 y 476 del COIP prevén la posibilidad de que, en el marco del régimen ordinario, se retenga correspondencia y se intercepten comunicaciones o datos informáticos. A pesar de ello, en ambos casos, se requiere de la autorización por parte de una autoridad judicial. El proceso para requerir una autorización judicial previa conlleva dilación temporal y riesgo de filtración. Aquello dificulta la actuación inmediata de la Policía Nacional y aumenta el riesgo de que los grupos criminales obtengan información anticipada sobre las investigaciones en curso.
- 147.** Los procesos para conseguir una orden judicial también implican que más personas conozcan sobre las operaciones de la fuerza pública y, con ello, aumenta el riesgo de

que los grupos criminales conozcan la información anticipadamente. Por tanto, un estado de excepción podría ser útil con el fin de realizar este tipo de operaciones sin necesidad de acudir ante una autoridad judicial.

- 148.** El presidente de la República señala, con base en los Informes FFAA y los Informes CNI, que las estructuras de delincuencia organizada emplean medios tecnológicos y canales de comunicación dinámicos para planificar y ejecutar delitos de alto impacto, lo que “exige obtener información en tiempo real para anticipar riesgos y neutralizar amenazas en curso o inminentes”.
- 149.** El **fin constitucionalmente válido** perseguido por la medida radica en facilitar la acción de la fuerza pública en contra de los grupos del crimen organizado y, como consecuencia de aquello, proteger la seguridad de la población y, entre otros, sus derechos a la vida, a la integridad personal y a la propiedad. Esto, a través de la identificación, análisis, recopilación de información estrictamente pertinente, cuando resulte indispensable para prevenir o neutralizar amenazas relacionadas con los hechos que motivan esta declaratoria. Por tanto, la medida persigue un fin constitucionalmente válido.⁴⁵
- 150.** Sobre la **idoneidad** de la medida, esta Corte estima que es conducente para lograr el fin perseguido ya que la identificación, análisis y recopilación de información estrictamente pertinente, en efecto facilitaría la labor de la fuerza pública para combatir al crimen organizado tanto desde lo reactivo como lo preventivo para ubicar integrantes de estructuras criminales, determinar redes de apoyo y logística, interrumpir coordinaciones delictivas, prevenir atentados y orientar operativos de intervención con mayor precisión. Así, se reduciría el margen de maniobra de las organizaciones delictivas, fortaleciendo la capacidad estatal de prevención y respuesta en los territorios comprendidos en la declaratoria. Mediante la interceptación de este tipo de información, la fuerza pública podría obtener indicios que le conduzcan a puntos focales del crimen organizado y a planificar sus operaciones de forma efectiva. Por tanto, la medida cumple con el requisito de idoneidad.
- 151.** Por otro lado, este Organismo considera que la medida es razonable pues se efectuará de manera excepcional “caso por caso”, sin exceder los fines del estado de excepción ni emplearse para acceder a información ajena a dichos fines. Además, el mismo decreto 277 requiere, para cada intervención, un informe motivado del órgano competente que identifique la información requerida y exponga las razones que justifican el acceso, priorizando, siempre que sea posible, los mecanismos previstos en el régimen ordinario, conforme a la normativa aplicable.⁴⁶

⁴⁵ CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 221.

⁴⁶ CCE, dictamen 7-24-EE/24, 01 de agosto de 2024, párr. 141.

152. Además, la medida cuenta con limitaciones previstas expresamente en la ley. En concreto, los artículos 475 y 476 del COIP prevén, por ejemplo, la imposibilidad de interceptar información protegida por el secreto profesional y religioso, la necesidad de que la información que no resulte útil sea destruida, la confidencialidad en cuanto a la información recopilada, la prohibición de interceptar información que pueda conllevar la vulneración de derechos de niños, entre otras.⁴⁷
153. En cuanto al requisito de **necesidad**, tomando en cuenta las limitaciones propias de este tipo de medida, previstas tanto en la jurisprudencia de este Organismo como en la ley y en el propio decreto 277, esta Corte no identifica medidas que podrían ser menos lesivas para los derechos constitucionales y, a la vez, cumplir el fin legítimo perseguido en el mismo grado de satisfacción. Por ello, se cumple con el requisito de necesidad.⁴⁸
154. Sobre la **proporcionalidad** de la medida **en sentido estricto**, esta Corte toma en cuenta que la suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia, con el fin de identificación, análisis y recopilación de información estrictamente pertinente, cuando resulte indispensable para prevenir o neutralizar amenazas relacionadas con los hechos que motivan esta declaratoria podría tener incidencia en el derecho a la intimidad.
155. A la par, la medida permite beneficiar a las autoridades al permitirles obtener información, de forma ágil y con menos personas implicadas, acerca del paradero de criminales y del cometimiento, pasado o futuro, de delitos.
156. Debe considerarse también el ámbito temporal y territorial de la medida, así como el contexto y gravedad de la violencia criminal que atraviesa el país. Tomando todos estos factores en cuenta, esta Corte estima que la medida no tiene un impacto en derechos que sea excesivo frente al fin legítimo perseguido. En conclusión, la medida es proporcional en sentido estricto.
157. En virtud de lo expuesto, este Organismo concluye que la medida excepcional de suspensión del derecho a la correspondencia cumple con los requisitos materiales previstos en el artículo 123 de la LOGJCC y, en consecuencia, es constitucional.

7. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la

⁴⁷ CCE, dictamen 5-25-EE/25, 11 de septiembre de 2025, párr. 124.


⁴⁸ Como lo ha dicho en dictámenes previos, por todos ellos ver: CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 225.

Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Declarar** la constitucionalidad del estado de excepción declarado en el decreto ejecutivo 277 de 31 de diciembre de 2025 por la causal de grave conmoción interna, en las provincias de Guayas, Manabí, Santa Elena, Los Ríos, El Oro, Pichincha, Esmeraldas, Santo Domingo y Sucumbíos, así como en los cantones La Maná, de la provincia de Cotopaxi, y Las Naves y Echeandía, de la provincia de Bolívar, con el límite temporal de 60 días previsto en dicho decreto.
2. **Declarar** la constitucionalidad de las siguientes medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción:
 - 2.1. La suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio, prevista en el artículo 3 del decreto, relacionada con realizar allanamientos exclusivamente, los cuales serán realizados exclusivamente por la Policía Nacional. Las Fuerzas Armadas actuarán únicamente como apoyo de ser necesario.
 - 2.2. La suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia.
3. **Declarar** la inconstitucionalidad de las medidas de inspecciones y requisas referidas en el artículo 3 del decreto ejecutivo 277, puesto que las mismas están previstas en el régimen constitucional ordinario y pueden ser ejecutadas sin necesidad de acudir a un estado de excepción.
4. **Se hace notar** al presidente de la República que la derogatoria y posterior expedición de nuevos decretos de estado de excepción no debe utilizarse como un mecanismo para dejar sin efecto o eludir las limitaciones establecidas en la Constitución y por esta Corte, pues ello podría implicar una vulneración al orden constitucional vigente.
5. **Recordar** a la Asamblea Nacional que, de conformidad con el artículo 166 de la Constitución y el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, tiene competencia para revisar y revocar la declaratoria de estado de excepción.
6. **Requerir** al presidente de la República que, una vez concluido el periodo de vigencia del estado de excepción, remita un informe final, conforme al artículo 166 de la Constitución.
7. **Recordar** que el objetivo final del estado de excepción es garantizar el orden público, la paz social y la convivencia pacífica de los ciudadanos. Por ello, las

actuaciones de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas deben respetar el ordenamiento jurídico aplicable, incluyendo los derechos humanos de toda la población.

8. **Recordar** que el artículo 166 de la Constitución prevé: “las servidoras y servidores públicos serán responsables por cualquier abuso que hubieran cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción”.
9. **Disponer** a la Defensoría del Pueblo que, en el marco de sus competencias, realice el seguimiento de las actuaciones realizadas en relación con la declaratoria de estado de excepción e informe al respecto a la Corte Constitucional una vez que este finalice. Si la Defensoría del Pueblo identifica posibles vulneraciones de derechos, deberá activar los mecanismos y acciones previstas en el ordenamiento jurídico.
10. Notifíquese, publíquese y cúmplase.


Firmado electrónicamente por:
**JHOEL MARLIN
ESCUDERO SOLIZ**
Validar únicamente con FirmaEC
Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal que, el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez; y, dos votos salvados de los jueces constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Raúl Llasag Fernández, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 29 de enero de 2026.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Voto salvado

Juez: Raúl Llasag Fernández

DICTAMEN 1-26-EE/26

VOTO SALVADO

Juez constitucional Raúl Llasag Fernández

1. Con fundamento en los artículos 92 de la LOGJCC¹ y 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con profundo respeto a los argumentos presentados por el dictamen de mayoría en el caso 1-26-EE/26 (“**dictamen**”), aprobado el 29 de enero de 2026, formulo el presente voto salvado con el fin de expresar las razones por las cuales disiento de la decisión.
2. El dictamen 1-26-EE/26 efectúa el control constitucional del decreto ejecutivo 277 de 31 de diciembre de 2025, en el cual, Daniel Roy-Gilchrist Noboa Azín, en calidad de presidente de la República (“**presidente de la República**”) declaró estado de excepción por grave conmoción interna en las provincias de Guayas, Manabí, Santa Elena, Los Ríos, El Oro, Pichincha, Esmeraldas, Santo Domingo y Sucumbíos, así como en los cantones La Maná, de la provincia de Cotopaxi y las Naves y Echeandía de la provincia de Bolívar (“**decreto ejecutivo 277**”). El dictamen de mayoría declaró la constitucionalidad de la declaratoria en relación con su límite temporal, espacial y material de configuración de la causal. En relación con las medidas, declaró la constitucionalidad de la suspensión de los derechos fundamentales de inviolabilidad a la correspondencia y domicilio. Por otra parte, declaró la inconstitucionalidad de las disposiciones relacionadas con inspecciones y requisas, debido a que dichas medidas pueden y deben ser ejecutadas en el régimen constitucional ordinario.
3. Mi discrepancia radica en dos puntos. Primero, no comparto el análisis sobre el límite temporal en la declaratoria de estado de excepción. Segundo, no estoy de acuerdo en que el presidente de la República ha justificado que los mecanismos previstos en el régimen constitucional ordinario no han sido suficientes para abordar los hechos que acreditan real ocurrencia y configuran la causal de grave conmoción interna relacionados con violencia criminal y los altos índices delictivos argumentados.
4. Sobre el primer punto, el decisorio del dictamen, en su numeral 4, resolvió: “[s]e hace notar al presidente de la República que la derogatoria y posterior expedición de nuevos decretos de estado de excepción no debe utilizarse como un mecanismo para dejar sin efecto o eludir las limitaciones establecidas en la Constitución y por esta Corte, pues ello podría implicar una vulneración al orden constitucional vigente”. Sobre esta

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

decisión, la Corte debió declarar la inconstitucionalidad al haber incumplido el límite temporal que la Constitución prescribe para estados de excepción en las provincias que ya contaban con un dictamen favorable de constitucionalidad.

5. Para explicar este primer punto, debo referirme: 1) a la justificación empleada por el presidente de la República; y, 2) al análisis que realiza el dictamen para arribar a dicha conclusión.
6. En su sección sobre el límite temporal y territorial del decreto ejecutivo 277, el presidente de la República justifica la necesidad de 60 días conforme los últimos criterios requeridos en la jurisprudencia de este Organismo. Aquello no es parte de mi cuestionamiento. Mi preocupación en cuanto al límite temporal proviene de la acción de haber emitido una declaratoria de estado de excepción por 60 días en los mismos lugares en donde ya estaba vigente una declaratoria de estado de excepción por 60 días, específicamente, en Guayas, El Oro, Los Ríos, Manabí y Santa Elena. Dichas provincias ya contaban con un dictamen favorable de constitucionalidad en la causa 9-25-EE. En mi lectura sobre dichas provincias, la acción de emitir un nuevo estado de excepción equivaldría a una renovación, pero comprendo aquello depende estrictamente de la justificación material empleada.
7. La justificación sobre este particular se observa en una sección titulada “IV Consideraciones adicionales” del decreto ejecutivo 277. En ella, se reconoce la vigencia de un estado de excepción del decreto ejecutivo 202, pero alega que:

[...] conforme se desprende de los informes técnicos actualizados, la situación de violencia y criminalidad organizada no solo persiste sino que se ha intensificado y extendido territorialmente, evidenciándose una dinámica delictiva interconectada entre corredores logísticos y zonas de influencia que demanda una respuesta estatal integral, coherente y focalizada; en tal virtud, con el fin de adecuar la medida excepcional a la realidad actual, evitar solapamientos normativos, asegurar certeza y seguridad jurídica sobre el marco aplicable, y ajustar el régimen extraordinario a los límites temporales y materiales constitucionales, resulta necesario derogar expresamente el decreto de estado de excepción vigente y expedir uno nuevo, sustentado en información actual y verificable, que articule de manera uniforme las acciones del Bloque de Seguridad.

8. Agrega que los hechos de violencia se han intensificado en Pichincha, Santo Domingo y Esmeraldas, provincias que no estaban comprendidas en la declaratoria previa. De la justificación empleada, no se encuentra que algún argumento sea razonable para suspender derechos fundamentales por más del tiempo comprendido, sea por asegurar certeza en cuanto al límite temporal, sea por integrar a nuevas provincias necesarias porque las dinámicas de la violencia criminal requieren que se incluyan.² El respeto

² Sobre este último punto, cabe destacar que esta justificación implica que la declaratoria de estado de excepción del decreto 202 era ineficaz dado que, al no considerar a Pichincha, Esmeraldas y Santo

irrestricto a la Constitución, en especial, en el control de constitucionalidad de estados de excepción debe ser estricto y exhaustivo, de manera que se respete el límite temporal de 60 días en su primera declaratoria y 30 días de su renovación de ser el caso.

9. Ahora corresponde analizar el dictamen de mayoría. La sección 4.4 analiza si el decreto ejecutivo 277 cumple materialmente los límites temporales prescritos en el artículo 166 de la Constitución. En el párrafo 95 del dictamen, se indica que “el presidente de la República no podría dictar estados de excepción que superen el límite temporal constitucional por la sola derogatoria de estados de excepción anteriores”. Se incluye que lo anterior “podría implicar un fraude constitucional pues se superaría el tiempo de renovación permitido por la Constitución” y se ejemplifica un escenario en el cual la nueva declaratoria supere el límite de 90 días previstos para un estado de excepción. Se determina que “no es posible renovar un estado de excepción más de una vez”.
10. Comprendo que pueden existir escenarios en donde expedir un nuevo decreto de estado de excepción incluyendo a las provincias en donde ya contaban con uno puede ser necesario, idóneo y proporcional. Sin embargo, aquello dependerá exclusivamente de la justificación que se remita. De igual manera, entiendo que el término “podría” cumple un rol semántico de no determinar una situación que responde a la diversidad de escenarios probables en el futuro. Sin embargo, en el caso concreto, conforme la argumentación expuesta en el decreto ejecutivo 277, el Ejecutivo incumplió el límite temporal de 60 días previsto en el artículo 166 de la Constitución al dejar sin efecto una declaratoria de estado de excepción de 60 días para emitir otra por el mismo plazo. Tal actuación parecería constituir una nueva declaratoria en la forma, pero una renovación en el fondo. En consecuencia, la Corte debió declarar la inconstitucionalidad del decreto ejecutivo 277 en las provincias de Santa Elena, Guayas, El Oro, Los Ríos y Manabí y excluirlas del análisis siguiente correspondiente al control constitucional.
11. Ahora bien, en su párrafo 101, el dictamen determina que “existen diferencias sustanciales entre los decretos 202 y 277”. Por ejemplo, en la ampliación del ámbito territorial del estado de excepción y “el umbral temporal sobre los hechos que lo sustentan se refieren a noviembre y diciembre de 2025” y el decreto ejecutivo 202 objeto de control del dictamen 9-25-EE/25 se reportaron hechos diferentes, pues el presidente de la República estaría únicamente imposibilitado de argumentar “los mismos hechos concretos y no al mismo tipo de hechos”.

Domingo, no habría una acción eficaz en cuanto a mitigar las acciones criminales y delictivas alegadas para el estado de excepción de 4 de noviembre de 2025. Esto refuerza mi criterio de haber emitido un voto salvado en el dictamen 9-25-EE/25.

12. Lo afirmado en el dictamen invisibiliza que el problema de fondo responde a asuntos estructurales y crónicos sobre la violencia criminal, las dinámicas de la delincuencia organizada, así como la transfronterización del crimen que, en principio, las medidas excepcionales no tendrían la capacidad de atenderlos integralmente.
13. Sobre lo anterior, en lo sustantivo, los hechos que configuran la causal de grave conmoción interna del dictamen 1-26-EE/26 son hechos recurrentes que responden a situaciones estructurales, sin duda, complejas. Estos podrían develar el problema de fondo de naciones como Ecuador, que “enfrenta desafíos estructurales como la persistencia de la pobreza y la extrema pobreza, la desigualdad, la inseguridad, el subempleo, la informalidad, el desempleo juvenil, la crisis climática y la violencia basada en género”.³
14. En el párrafo 57 del dictamen, se sintetizan los hechos que el voto de mayoría considera que configuran la causal de grave conmoción interna. Entre los hechos se verifica “la reiteración en cuanto a reportes sobre muertes violentas, sicariato, ataques armados en espacios públicos, violencia asociada a disputas criminales, extorsión e intimidación”. También se acreditan hechos como ataques múltiples a “miembros de las fuerzas públicas y a instituciones estatales”. Se expone también “el cometimiento de delitos contra la vida de las personas en lugares públicos como canchas, comercios, playas, mercados, la vía pública, etc.”. Estas afirmaciones se han empleado en dictámenes previos de este Organismo de manera general, y exponen hechos reiterados que denotan un problema de fondo que requiere medidas estructurales.⁴
15. Estoy de acuerdo en que, cuando existe un hecho nuevo, la Corte está habilitada para valorarlo y evaluar si configura la misma causal decretada. Ello corresponde a un análisis específico de los hechos que motivaron la declaratoria del estado de excepción. No obstante, el problema radica en separar el hecho del tipo de hecho al retirar de la atención un problema estructural como lo he referido previamente. En otras palabras, la razón medular por la que se decreta el estado de excepción por grave conmoción interna es la violencia criminal. De manera que los hechos atribuibles a la misma causa

³ Naciones Unidas Ecuador, Reporte Anual 2024 Ecuador, p. 6. El texto íntegro del reporte se encuentra en el siguiente enlace: https://ecuador.un.org/sites/default/files/2025-04/REPORTE%20ANUAL%202024%20interactivo_0.pdf?utm_source=copilot.com

⁴ CCE, dictamen 9-25-EE/25, 04 de diciembre de 2025, en sus párrafos 47 a 54, la Corte analizó la configuración de la grave conmoción interna “con el aumento de las muertes violentas e índices que violencia criminal”. El análisis se fundamentó en la consideración de homicidios intencionales. También evaluó que “los múltiples hechos delictivos han tenido lugar principalmente en espacios públicos mientras se desarrollaban actividades cotidianas de la población”. En este dictamen, la Corte reconoció que diferentes grupos criminales usaron espacios como “escondites, centros de almacenamiento”, lo cual mostraría “un patrón creciente de violencia, que incluye el uso de artefactos explosivos, extorsiones y panfletos”. En esencia, el dictamen 9-25-EE/25 determinan a los hechos valorados como situaciones de violencia criminal y los alarmantes índices delictivos, lo que denota la importancia de reconocer que se tratan de hechos recurrentes que responden a problemas de fondo y estructurales más complejos de atender.

no podrían ser fundamento suficiente para una nueva declaratoria, pues la razón en el fondo es la misma: incremento de los índices de violencia criminal. Por lo tanto, se ha decretado un estado de excepción por los mismos motivos, aunque se fundamente en un hecho diferente.

16. En cuanto al segundo punto del presente voto salvado, conforme lo expuse en el voto efectuado en el dictamen 9-25-EE/25, considero que un régimen excepcional de suspensión de derechos fundamentales no es, por defecto ni de manera automática, el mecanismo eficaz y necesario para abordar los problemas estructurales que derivan de la violencia criminal, delictiva y el crimen organizado. Contrario al resultado esperado, puede resultar nocivo para una democracia saludable.
17. La Corte, en su amplia jurisprudencia sobre el control constitucional de estado de excepción, ha señalado que los hechos invocados por el presidente de la República tienen su origen en problemas de carácter estructural, los cuales demandan respuestas y medidas de naturaleza igualmente estructural.⁵ Por ello, en mi criterio, los parámetros ya establecidos por la Corte para evaluar esta sección bastan para constatar que no existe una justificación suficiente de la necesidad del régimen excepcional.
18. Estimo que los problemas que requieren soluciones estructurales, en principio, no pueden ni deben ser abordados por declaratorias de estado de excepción que, con la finalidad de atender problemas estructurales de la violencia criminal, suspenden temporalmente derechos fundamentales. Esto, porque dichas medidas excepcionales atienden, *prima facie*, la violencia directa, sin enfocarse en los problemas estructurales y culturales o simbólicos de la violencia. Además de ser ineficaz, puede resultar contraproducente porque retira del debate democrático las posibles medidas ordinarias que den soluciones a temas más profundos. En su lugar, moviliza la atención a acciones inmediatas que podrían generar una estabilidad en seguridad temporal, pero que no necesariamente atienden la raíz de las causas estructurales que motivaron los hechos.
19. En el dictamen 5-25-EE/25, esta Corte propuso tres criterios para evaluar la insuficiencia del régimen ordinario, con base en el análisis del triángulo de la violencia: directa, estructural y simbólica. A mi juicio, el presidente de la República no ha justificado avances concretos en reformas de carácter estructural, simbólica ni directa.
20. A luz de lo anterior, comprendo que a la Corte no le corresponde validar la política pública adoptada por el Ejecutivo en el marco de sus atribuciones constitucionales,

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

pues ello debe estar sujeto a los controles democráticos previstos en la Constitución. El rol de la Corte debe limitarse a valorar si los hechos invocados y sus justificaciones objeto del control formal y material de constitucionalidad. Si la Corte Constitucional encuentra que la fundamentación valorativa de estos hechos es que son circunstancias que devienen de problemas estructurales, históricos o ajenos a factores excepcionales, la Corte, por tanto, debe declarar que dichos hechos requieren ser abordados mediante un régimen constitucional ordinario y declarar su inconstitucionalidad.

21. Soy consciente que la Corte Constitucional no tiene la facultad ni la capacidad de resolver los problemas de fondo y estructurales que preocupan y han sido objeto del análisis de control constitucional en estados de excepción. No le corresponde a la Corte, por ejemplo, pronunciarse sobre la conveniencia de aspectos específicos de la política de seguridad del Estado, incluso cuando su análisis puede parecer necesario ante la crisis actual. Evaluaciones sobre el control de armas, la economía política del crimen organizado o la supervisión de fuerzas de seguridad exceden este rol jurisdiccional y competen a otras entidades con tales atribuciones constitucionales.
22. Conforme lo ha reconocido la jurisprudencia de este Organismo, en mayor medida, la planificación, ejecución y evaluación de estas tareas competen a órganos como la Fiscalía General del Estado, la Defensoría del Pueblo, la Asamblea Nacional, el Ejecutivo y demás entidades con atribuciones constitucionales y legales para investigar, fiscalizar y prevenir la repetición de hechos que vulneran derechos fundamentales. A estas instituciones, según el ámbito de sus competencias, también les corresponde impulsar políticas públicas orientadas a generar oportunidades de trabajo y estudio para jóvenes, así como proteger los derechos de niñas, niños y adolescentes, garantizando que no sean criminalizados por su contexto de vulnerabilidad.
23. En suma, para garantizar el ejercicio democrático de los derechos constitucionales y fundamentales, la Corte está facultada para declarar la inconstitucionalidad de los estados de excepción cuando advierta que no se justifica su necesidad y se fundamenta en circunstancias estructurales que, por su naturaleza, deben atenderse mediante el régimen constitucional ordinario. La invocación de problemas crónicos no acredita, por sí sola, la necesidad de recurrir a medidas excepcionales, especialmente cuando no se ha demostrado, en el dictamen examinado, que el Ejecutivo los esté abordando de manera integral y sostenida.
24. Resulta válido reflexionar que las nuevas dinámicas del crimen organizado han llevado al Estado a adoptar respuestas cada vez más flexibles. Sin embargo, la experiencia jurisprudencial acumulada demuestra que dicha flexibilización no ha generado *per se* resultados sostenibles ni eficaces. Por ello, la sola evolución de las dinámicas criminales no constituye una justificación suficiente para flexibilizar el principio de

temporalidad que rige los estados de excepción. Esta práctica trastoca gravemente los principios de temporalidad y razonabilidad consagrados en el artículo 164 de la Constitución, desnaturalizando el carácter extraordinario de la medida y erosionando el Estado constitucional de derechos.

25. No es menos cierto que bajo un régimen excepcional indefinido se podrían facilitar prácticas de poder discrecional y vulneraciones sistemáticas. Es por ello que atender al diseño constitucional es necesario. Esto, en tanto Ecuador ha reconocido que el control de pesos y contrapesos es necesario frente al uso del poder coercitivo del Estado y, en esa medida, es una garantía mínima que la Corte Constitucional debe garantizar en mayor medida al evaluar estados de excepción.
26. Finalmente, de la justificación presentada por el presidente de la República no se desprende con claridad qué medidas se ejecutaron bajo el régimen constitucional ordinario, considerando que durante noviembre y diciembre de 2025 las provincias de Manabí, Santa Elena, Los Ríos, Guayas y El Oro se encontraban bajo estado de excepción. En consecuencia, no es posible determinar si las operaciones descritas se realizaron en ese marco extraordinario.
27. Por ejemplo, se afirma que se decomisaron armas, pero no se precisa si dichas acciones se efectuaron con la suspensión de la autorización judicial para allanamientos. Si los decomisos de armas, estupefacientes u otras sustancias se llevaron a cabo sin orden judicial, no puede sostenerse que fueron ejecutados dentro del régimen constitucional ordinario, ni que este resulte insuficiente para enfrentar la violencia criminal.
28. Debe tenerse presente que las acciones se realizaron durante otro estado de excepción, lo que impide argumentar que correspondieron al régimen ordinario. Únicamente en las provincias y lugares que no fueron objeto de control constitucional en el dictamen 9-25-EE/25, podría sostenerse que las medidas se aplicaron fuera del estado de excepción.
29. En síntesis, todas estas consideraciones traen consigo que el Ejecutivo incumplió con la justificación material sobre el límite temporal del estado de excepción que se encontraba vigente. Como consecuencia, la Corte debió declarar la inconstitucionalidad en las provincias que ya contaban con un dictamen favorable de constitucionalidad. Además, conforme lo expuse con mayor detenimiento en el voto salvado que efectué en el dictamen 9-25-EE/25, estimo que los asuntos que comprometen situaciones estructurales y crónicas, en principio, no pueden ser abordados en un régimen constitucional excepcional de conformidad con los criterios esgrimidos.

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

RAUL
LLASAG
FERNANDEZ

Firmado digitalmente
por RAUL LLASAG
FERNANDEZ
Fecha: 2026.03.06
06:30:09 -05'00'

Raúl Llasag Fernández
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que, el voto salvado del juez constitucional Raúl Llasag Fernández, anunciado en el dictamen de la causa 1-26-EE, fue presentado mediante correo electrónico el 09 de febrero de 2026, a las 14h08; y procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENER

Voto salvado
Jueza: Alejandra Cárdenas Reyes

DICTAMEN 1-26-EE/26

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. Con fundamento en los artículos 92 y 93 de la LOGJCC y del artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con respeto a la decisión de mayoría, formulo voto salvado respecto del dictamen 1-26-EE/26, aprobado en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 29 de enero de 2026, que dictaminó la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo 277 de 31 de diciembre de 2025.
2. Este voto parte de una premisa simple: nadie puede ser indiferente a la magnitud de la violencia que atraviesa el país. Pero, precisamente por eso, los mecanismos excepcionales deben emplearse con disciplina constitucional. El estado de excepción es una herramienta extraordinaria para activar poderes intensificados por un tiempo estrictamente acotado; cuando se encadena o se normaliza, pierde efectividad, deja de ser un instrumento para recuperar el orden y pasa a convertirse en un sustituto del régimen ordinario, con resultados cada vez menos sostenibles.
3. Mi disentimiento se concentra en el tratamiento que da la mayoría a la derogatoria del Decreto Ejecutivo 202 y a la expedición del Decreto Ejecutivo 277 mientras el primero seguía vigente. A mi juicio, en las provincias ya cubiertas por el Decreto 202 (controlado mediante dictamen 9-25-EE/25), el Decreto 277 opera materialmente como una prórroga o renovación encubierta del régimen excepcional previo, lo cual es incompatible con el artículo 166 de la Constitución.
4. El dictamen 9-25-EE/25 ya había exigido un control territorial estricto y había excluido cantones del ámbito de aplicación por falta de justificación suficiente. En este dictamen también se recordó que el control constitucional de los estados de excepción busca impedir que la excepcionalidad se use como vía para una suspensión prolongada e injustificada de derechos y para trasladar al Ejecutivo, de forma persistente, potestades extraordinarias.
5. La propia decisión de mayoría reconoce que, conforme al artículo 166 de la Constitución, los estados de excepción tienen una duración máxima de sesenta días y solo admiten una prórroga adicional de hasta treinta días. En esa línea, advierte que, si transcurridos esos noventa días, se dicta un nuevo estado de excepción apoyado en los mismos hechos que motivaron el anterior, la medida equivaldría materialmente a una nueva prórroga inconstitucional. También enfatiza que el Presidente no podría superar el límite temporal constitucional por la sola derogatoria de estados de excepción

anteriores, pues ello podría implicar fraude constitucional. La decisión ilustra el riesgo con un ejemplo: derogar un estado de excepción en el día número 59 y luego emitir uno nuevo por 60 días y 30 días adicionales, lo que conduciría a 149 días de excepcionalidad, aunque la Constitución solo permite una duración total de 90 días. Además, recuerda que la emisión sucesiva de decretos con contenido sustancialmente equivalente al previamente observado puede configurar un intento de eludir el control constitucional y socavar la finalidad del sistema de pesos y contrapesos.

6. Sin embargo, a renglón seguido, la mayoría afirma que existen “diferencias sustanciales” entre los Decretos 202 y 277 porque (i) se amplió el ámbito territorial y (ii) el “umbral temporal” de los hechos ahora se refiere a noviembre y diciembre de 2025, mientras que el Decreto 202 tomó en consideración hechos de octubre de 2025. Sobre esa base, concluye que no se acudió a “los mismos hechos concretos” y valida la nueva declaratoria.
7. Esa forma de distinguir, en estados de excepción por grave conmoción interna asociada a violencia criminal, vuelve inoperantes los límites del artículo 166. En fenómenos continuados de violencia, siempre habrá hechos “nuevos” en términos cronológicos y siempre habrá informes actualizados. Si la mera actualización temporal, acompañada de un listado de sucesos recientes, bastara para negar la identidad material del supuesto de hecho, entonces la exigencia de actualidad se convierte en una llave para perpetuar la excepcionalidad. El resultado práctico es simple: basta derogar, cambiar el rango de fechas del informe y repetir. Eso vacía el límite de 90 días y normaliza el estado de excepción.
8. El parámetro constitucional no puede entender “los hechos” como una lista de eventos aislados, sino como el supuesto fáctico extraordinario que habilita el régimen excepcional en un territorio determinado. Por eso, cuando el mismo fenómeno extraordinario persiste en el mismo territorio, aun con nuevos incidentes, estamos ante los mismos hechos en sentido constitucional. Solo hay un nuevo supuesto autónomo si existe una ruptura material: (i) el Ejecutivo demuestra, con indicadores verificables, que el episodio excepcional previo se contuvo y se retornó al régimen ordinario en ese territorio; y (ii) se presenta un evento detonante o una escalada cualitativamente distinta que hace insuficientes las medidas ordinarias. Esa ruptura no se presume por “hechos nuevos” cronológicos sino por un cambio cualitativo verificable en la situación del territorio. Sin esa ruptura, lo que procede es la prórroga dentro del artículo 166 y, agotada esa posibilidad, el retorno a la normalidad constitucional.
9. Desde esta perspectiva, la derogatoria solo cumple una función constitucionalmente legítima cuando opera para poner fin anticipado al régimen excepcional porque los hechos que lo motivaron han cesado o han sido efectivamente contenidos, habilitando el retorno al régimen ordinario. Usarla para reiniciar el cómputo, manteniendo en

sustancia la misma situación excepcional y afectando las mismas circunscripciones, desnaturaliza la figura y vacía de contenido el límite temporal.

10. Aplicado al caso, los hechos invocados por el Decreto 277 describen el mismo fenómeno que motivó el Decreto 202 en las provincias de Guayas, Manabí, Santa Elena, Los Ríos, El Oro y en los cantones ya comprendidos. Se trata, nuevamente, de violencia asociada a criminalidad organizada, homicidios, sicariato, extorsión, tráfico de drogas y disputas por control territorial. El Decreto 277 no acredita que, en esas circunscripciones, la situación excepcional del Decreto 202 haya cesado o se haya superado; al contrario, su propia motivación descansa en la persistencia y agravamiento del mismo fenómeno. Por tanto, respecto de esas circunscripciones, no estamos frente a un estado de excepción autónomo, sino frente a una prolongación del régimen excepcional previo.
11. Distinta es la discusión sobre la incorporación de nuevas provincias y cantones. Si el Ejecutivo sostiene que existen hechos extraordinarios que exigen medidas excepcionales en nuevas circunscripciones, puede promover una declaratoria autónoma limitada a esas jurisdicciones, cumpliendo el estándar de focalización geográfica y prueba suficiente. Pero esa declaratoria autónoma debe ser territorialmente separable y no puede incluir, ni por arrastre, las circunscripciones ya sometidas al decreto anterior, porque en ellas el problema deja de ser espacial y pasa a ser temporal: el plazo de vigencia del estado de excepción continuaba vigente.
12. La temporalidad del estado de excepción no es un requisito procedimental sino una garantía material que preserva su carácter estrictamente extraordinario. Por ello, cuando el Ejecutivo dicta un nuevo decreto mientras el anterior se encuentra vigente y lo proyecta sobre las mismas circunscripciones afectadas por el mismo fenómeno de violencia, no ‘inicia’ un régimen autónomo: prolonga materialmente la excepcionalidad ya activada. Admitir que una derogatoria reinicia el cómputo supone vaciar de contenido el límite temporal del artículo 166 y convertir la excepcionalidad en un sustitutivo del régimen ordinario.
13. Por lo expuesto, estimo que la Corte debió declarar la inconstitucionalidad del Decreto 277, al menos en lo que se refiere a las provincias y cantones ya comprendidos en el Decreto 202, por implicar una renovación encubierta y un fraude al límite temporal del artículo 166 de la Constitución. En mi criterio, correspondía declarar la inconstitucionalidad del Decreto 277 en lo relativo a las circunscripciones ya comprendidas en el Decreto 202; y, solo en caso de que se superara el examen material, mantener la validez en las nuevas circunscripciones, con las restricciones y controles constitucionales fijados en la Constitución y desarrollados en la jurisprudencia.

14. Finalmente reitero, este voto no minimiza la gravedad de la violencia ni desconoce el deber estatal de proteger a la población. Precisamente porque el país enfrenta una crisis compleja, la respuesta estatal debe ser sólida y constitucional. Los estados de excepción deben ser herramientas temporales, focalizadas y justificadas, que abran paso, en el menor tiempo posible, a políticas públicas ordinarias y sostenibles. La democracia constitucional se defiende también en tiempos difíciles: cuando se permiten atajos, se pierde el límite; y cuando se pierde el límite, la excepcionalidad deja de ser herramienta y se convierte en hábito.

XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS
REYES

Firmado digitalmente
por XIMENA
ALEJANDRA CARDENAS
REYES
Fecha: 2026.03.06
08:48:27 -05'00'

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que, el voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en el dictamen de la causa 1-26-EE, fue presentado mediante correo electrónico el 12 de febrero de 2026, a las 19h09; y procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



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

126EE-8b916

**Caso 1-26-EE**

Razón: Siento por tal que, el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día jueves cinco de marzo de dos mil veintiséis por el presidente de la Corte Constitucional, Jhoel Escudero Soliz. Los votos salvados de los jueces constitucionales Raúl Llasag Fernández y Alejandra Cárdenas Reyes el día viernes seis de marzo 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**



Sentencia 35-18-IN/26
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

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

CASO 35-18-IN

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

SENTENCIA 35-18-IN/26

Resumen: En esta sentencia, la Corte Constitucional acepta parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de los artículos 4 y 16 de la Ordenanza No. 100.139, que regula y controla la ocupación de bienes de uso público. Así, la Corte declara la constitucionalidad condicionada del artículo 16, numeral 1, literal b de la ordenanza impugnada tras concluir que la medida no cumple con los criterios de necesidad y proporcionalidad, debido a que contiene una prohibición absoluta del uso del espacio público para actividades comerciales no autorizadas, sin un mecanismo que viabilice la obtención de una autorización, por lo que constituye una restricción absoluta de los derechos al trabajo y a la ciudad.

Índice

1. Antecedentes procesales	
2. Competencia	
3. Normas impugnadas	
4. Cuestión previa	
5. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad	
5.1. Fundamentos de la acción y pretensión	
5.2. Argumentos del GAD Municipal de Ambato	
5.3. <i>Amici curiae</i>	
5.3.1. Mesías Jonás Guanolisa Mungabusi, en calidad de autoridad comunitaria de Pataló Alto y dirigente de desarrollo comunitario y productivo, perito comunitario y estudiante de derecho de la Universidad Técnica Particular de Loja	
5.3.2. Raúl Masabanda Agualongo, en representación del Movimiento Indígena de Tungurahua y Rosario Maliza, parte del pueblo Chibuleo	
5.3.3. Sandy Tocagón Tambi, en calidad de vocera de la red de mujeres quichuas defensoras de los derechos colectivos y de la naturaleza	
6. Planteamiento de los problemas jurídicos	
7. Resolución de los problemas jurídicos	
7.1. ¿La norma contenida en el artículo 16, numeral 1, literal b de la ordenanza impugnada, que establece una prohibición a la ocupación de bienes de uso público para cualquier tipo de actividad comercial no autorizada, es incompatible con el derecho al trabajo en todas sus modalidades, el reconocimiento y la protección del trabajo autónomo en espacios públicos y el derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus	

espacios públicos, establecidos en los artículos 33, 325, 329 y 31 de la Constitución?

7.1.1. Análisis de la prohibición del artículo 16, numeral 1, literal b de la ordenanza impugnada a la luz del test de proporcionalidad.....

8. Decisión

1. Antecedentes procesales

1. El 2 de julio de 2018, Elizabeth Kathleen Campbell (“**accionante**”), por sus propios derechos,¹ presentó una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo en contra de los artículos 4 y 16 de la Ordenanza No. 100.139, que regula y controla la ocupación de bienes de uso público, aprobada por el Concejo Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Ambato (“**GAD Municipal de Ambato**”) el 20 de agosto de 2013 y publicada en el Registro Oficial 083, de 18 de septiembre de 2013 (“**ordenanza impugnada**”).
2. El 27 de marzo de 2019, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción pública de inconstitucionalidad,² negó la solicitud de suspensión provisional de las normas impugnadas, dispuso que se corra traslado del auto de admisión al GAD Municipal de Ambato para que intervenga defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas demandadas; y ordenó que dicha institución remita: i) la copia certificada de la ordenanza impugnada; y, ii) el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la ordenanza impugnada. Finalmente, el Tribunal dispuso que se ponga en conocimiento de la ciudadanía la existencia del proceso.
3. El 4 de febrero de 2021, el GAD Municipal de Ambato presentó un escrito en el que adjuntó una copia certificada de la ordenanza impugnada.
4. El 17 de febrero de 2022, se resorteó la causa y su conocimiento correspondió a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, quien, en atención al orden cronológico de sustanciación de causas, avocó conocimiento del caso el 18 de julio de 2022.
5. El 17 de agosto de 2022, la jueza sustanciadora convocó a una audiencia pública para el 9 de septiembre de 2022, fecha en la que efectivamente se realizó la misma.

¹ Cuenta con legitimación para presentar esta acción, conforme al artículo 77 de la LOGJCC y de conformidad al artículo 67 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencias de la Corte Constitucional.

² La Sala de Admisión estuvo conformada por los exjueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Hernán Salgado Pesantes y la exjueza constitucional Teresa Nuques Martínez.

6. El 23 de septiembre de 2022, William Roberto Yambay Vizuela, Fernando Iván Torres Miranda y Álvaro Santiago Mantilla García, en calidades de director de Desarrollo Social y Económico, director de la Agencia de Orden y Control Ciudadano y director de Servicios Públicos del GAD Municipal de Ambato, respectivamente, presentaron información requerida por la jueza ponente en la audiencia.
7. El 26 de febrero de 2024, la jueza sustanciadora requirió al GAD Municipal de Ambato información sobre la ordenanza impugnada.
8. El 05 de marzo de 2024, el GAD Municipal del Ambato presentó copias certificadas de la información requerida por la jueza ponente.
9. El 07 de noviembre de 2025, la jueza sustanciadora solicitó un informe actualizado sobre la vigencia de la ordenanza impugnada, así como la identificación de cualquier normativa o instrumento vigente que establezca un procedimiento para obtener una autorización para realizar actividades comerciales en el espacio público. Dicho informe debía incluir la descripción completa del procedimiento, los ámbitos y límites de la autorización correspondiente y el listado de autorizaciones otorgadas a trabajadores autónomos o comerciantes minoristas durante los últimos cinco años.
10. El 13 de noviembre de 2025, el GAD Municipal de Ambato presentó un informe mediante el cual certificó que la ordenanza impugnada se encuentra vigente e informó sobre la existencia del “Manual del Proceso: Permiso de Espacios Públicos”, aprobado el 12 de octubre de 2021.

2. Competencia

11. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436 número 2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75, numeral 1, literal d y, 98 de la LOGJCC.

3. Normas impugnadas

12. La accionante demanda la inconstitucionalidad por el fondo de: i) el artículo 4, literales a y b; y ii) el artículo 16, numeral 1, literales b y e, y su antepenúltimo párrafo de la ordenanza impugnada. Estas normas establecen:

Art. 4.- De las Medidas Provisionales. - La Agencia de Orden y Control Ciudadano, en caso de flagrancia a más de las medidas señaladas en la ley, podrá aplicar las siguientes:
a) Derrocamiento, desmontaje y en general, el retiro a costa del infractor, del objeto

materia de la infracción administrativa; b) Decomiso de los bienes materia de la infracción administrativa;

Art. 16.- Queda prohibido: 1. Ocupar los bienes de uso público contemplados en el artículo 1 de esta ordenanza: b) Con la realización de actividades: artísticas, religiosas, deportivas, sociales o cualquier tipo de actividad comercial no autorizada; [...] e) A los dueños de locales, almacenes, viviendas o negocios, ofrecer facilidades para que el comerciante informal utilice los espacios de vereda o calzada junto a su local o vivienda. [...].

Quienes incumplan los literales del numeral 1; y numerales 2, 3 y 4 de este artículo, serán sancionados con una multa equivalente al 30% de un salario básico unificado del trabajador y de ser el caso el retiro de sus herramientas, mercaderías y otros objetos, los mismos que serán devueltos una vez cancelada la misma. De no cancelar la multa, se cobrará por la vía coactiva (énfasis añadido).

4. Cuestión previa

13. En esta acción, el GAD Municipal de Ambato, como fundamentos de descargo, arguye que el artículo 4 de la ordenanza impugnada “por mandato imperativo del [COA] ya no se encuentra vigente”. Específicamente, menciona que con la vigencia del COA y sus disposiciones derogatorias primera y novena queda derogado tácitamente toda disposición en contrario. Agrega que, con esto, el artículo 4 y todo el capítulo 2 de la ordenanza impugnada quedan derogados porque actualmente el GAD Municipal de Ambato utiliza el proceso administrativo del COA. En lo que respecta al resto del texto de la ordenanza impugnada, indica que, al ser prohibiciones y sanciones, se aplica lo pertinente en lo que no se contrapone a la norma superior.
14. La cuestión planteada por el GAD Municipal de Ambato se refiere a que las medidas provisionales y las sanciones previstas en la ordenanza impugnada ya no son aplicables y han sido sustituidas por las disposiciones del COA. Sin embargo, este Organismo considera que, en esta causa, no se advierte una derogatoria tácita por las razones que se exponen a continuación.
15. En primer lugar, debe señalarse que, conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la derogatoria tácita es una figura que ocurre cuando una norma posterior contraría a una anterior sin arrebatarle su vigencia de manera explícita.³ Es decir, se entiende que una derogatoria tácita se da cuando una norma posterior contiene disposiciones contrarias con las de una norma anterior, sin que se haya hecho un pronunciamiento explícito sobre la derogación. No obstante, en el caso bajo análisis,

³ CCE, sentencia 2-21-IN/24, 28 de febrero de 2024, párr. 24.

el COA contiene disposiciones derogatorias – primera y novena –⁴ las cuales contienen cláusulas genéricas y no abordan directamente a las ordenanzas municipales que regulan el procedimiento administrativo sancionador. Esto deja abierta la interpretación de que la ordenanza impugnada podría seguir vigente en lo que respecta a las normas que no contravienen de forma explícita el COA.

16. De conformidad con el COA y sus disposiciones derogatorias primera y novena, quedarán derogadas las normas que se opongan a este, especialmente aquellas relacionadas con el procedimiento administrativo sancionador y la aplicación de sanciones. Si bien el GAD Municipal de Ambato invoca tales disposiciones, se observa que la derogatoria a la que se refiere el COA no es inconciliable con la ordenanza impugnada como para que esta Corte pueda determinar que las disposiciones de la ordenanza impugnada sean incompatibles con el COA. Tampoco se advierte que dicha incompatibilidad sea tan manifiesta como para entender que la ordenanza impugnada o alguna de sus normas hayan quedado derogadas tácitamente. En consecuencia, no es posible afirmar de forma concluyente que las disposiciones de la ordenanza impugnada han sido derogadas tácitamente, pues no se advierte una contradicción normativa inconciliable o manifiesta que justifique dicha conclusión.
17. Asimismo, esta Corte advierte que el COA desarrolla un marco general para el procedimiento administrativo sancionador, sin pronunciarse de forma explícita sobre la derogatoria de las ordenanzas municipales, como lo haría una disposición derogatoria expresa. En ese sentido, este Organismo enfatiza que en esta causa las normas cuya vigencia se cuestiona se refieren principalmente a las medidas provisionales y sanciones previstas en la ordenanza impugnada, y no al procedimiento administrativo sancionador en general contenido en el COA.
18. Por otro lado, no le corresponde a la Corte Constitucional determinar la vigencia de una norma cuando la contradicción entre las normas infraconstitucionales no es evidente ni directa, ni realizar un análisis detallado de disposiciones derogatorias genéricas, como las del COA, que no establecen de forma explícita la derogatoria de alguna norma. Este Organismo reconoce que aquello, en principio, les corresponde a los órganos competentes dentro del ámbito del control de legalidad. Mientras que la Corte Constitucional, en causas como la presente, se encarga de verificar la compatibilidad de las normas impugnadas con el texto constitucional, quedando el pronunciamiento sobre la vigencia de las normas en el marco de competencia de otros

⁴ COA, disposición derogatoria primera: “Deróganse todas las disposiciones concernientes al procedimiento administrativo, procedimiento administrativo sancionador, recursos en vía administrativa, caducidad de las competencias y del procedimiento y la prescripción de las sanciones que se han venido aplicando”. Disposición derogatoria novena: “Deróganse otras disposiciones generales y especiales que se opongan al presente Código Orgánico Administrativo”.

organismos e instituciones.⁵ Más aún cuando, de manera expresa y tras el pedido de actualización de información por parte de la jueza ponente, el GAD Municipal de Ambato ha señalado que la ordenanza impugnada sigue vigente.⁶

19. En conclusión, el hecho de que el GAD Municipal de Ambato aplique en la práctica el régimen del COA, no implica por sí solo que la ordenanza impugnada haya sido derogada tácitamente. La derogatoria tácita, como se ha señalado, requiere una contradicción entre las normas, lo que no se advierte en el caso; además que el COA no ha derogado de manera expresa las disposiciones de la ordenanza impugnada. Por lo tanto, al notar que las disposiciones de la ordenanza impugnada conservan vigencia formal, y no han sido derogadas de manera expresa, corresponde a este Organismo pronunciarse sobre su compatibilidad con el texto constitucional.

5. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

5.1. Fundamentos de la acción y pretensión

20. La accionante, en su demanda, alega que la ordenanza impugnada es inconstitucional al contravenir varias normas constitucionales: el principio de igualdad, previsto en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución; el derecho a la ciudad reconocido en el artículo 31; el derecho al trabajo reconocido en el artículo 33; el derecho a una vida digna previsto en el artículo 66 numeral 2; el derecho a desarrollar actividades económicas, reconocido en el artículo 66 numeral 15; el derecho a la libertad de trabajo, previsto en el artículo 66 numeral 17; el derecho a la propiedad, reconocido en el artículo 66 numeral 26; el derecho a no ser obligado a hacer algo prohibido o a dejar de hacer algo no prohibido por la ley, previsto en el artículo 66 numeral 29; el principio de prohibición de confiscación, reconocido en el artículo 323; el respeto a todas las formas de trabajo y su retribución, establecido en el artículo 325; el principio de pleno empleo y eliminación del subempleo y desempleo, previsto en el artículo 326 numeral 1; el principio de irrenunciabilidad e intangibilidad del derecho al trabajo reconocido en el artículo 326 numeral 2; el principio *in dubio pro operario* previsto en el artículo 326 numeral 3; el reconocimiento al trabajo autónomo y por cuenta propia realizado en espacios públicos, así como, el principio de prohibición de confiscación de productos, materiales o herramientas de trabajo previsto en el artículo 329.

⁵ Por ejemplo, el procurador general del Estado, cuando se trata de consultas jurídicas y pronunciamientos específicos y vinculantes sobre la inteligencia o aplicación de las normas. Constitución, artículo 237.

⁶ En los escritos referidos en los párrs. 8 y 10 *supra*, el GAD Municipal de Ambato adjuntó información respecto a la vigencia de la norma. En los documentos adjuntos se señaló que la ordenanza 100.139 se encuentra vigente desde el 18 de septiembre de 2013.

21. En cuanto al artículo 16, numeral 1, literal b de la ordenanza impugnada, la accionante plantea los siguientes argumentos:

21.1. Sobre el principio de igualdad, arguye que el artículo 16 numeral 1 literal b, al prohibir totalmente las ventas ambulantes, provoca una discriminación plena en contra de las personas trabajadoras autónomas que ejercen sus labores en espacios públicos. Agrega que esta es una forma de discriminación socio-económica y atenta contra la dignidad de las personas trabajadoras “ya que la ordenanza pretende prohibir una forma de trabajo que no es por su mero [sic] naturaleza tipificada como delito o infracción y que actualmente forma un[a] gran parte de la fuerza laboral del país”. A decir de la accionante, tal discriminación en contra de casi la mitad de la población trabajadora es una transgresión al principio de igualdad.

21.2. Respecto al derecho a la ciudad, la accionante indica que la prohibición de acceso a los espacios públicos de la ciudad a las personas vendedoras ambulantes atenta contra el derecho de toda la ciudadanía a disfrutar de dichos espacios. Tal prohibición, a juicio de la accionante, provoca un perjuicio laboral a las personas trabajadoras autónomas y perjudica a “la fuerza laboral contribuyendo a la inestabilidad e inseguridad laboral y al fin produciendo erosión del buen vivir”. Alega que privar a las personas trabajadoras autónomas del usufructo de un espacio que por naturaleza es de uso de todos es una medida inconstitucional.

21.3. Sobre el derecho al trabajo, la accionante menciona que la norma impugnada pretende prohibir totalmente las ventas ambulantes en espacios públicos lo cual atenta contra el derecho “de libre escogimiento del trabajo, ya que el trabajo autónomo es una de las opciones establecidos (sic) en la Constitución para trabajadores [...] y uno que está practicado especialmente por los (sic) quienes se encuentran en los sectores mas (sic) vulnerables económicamente”.

21.4. En relación con el derecho a “una vida digna que asegure el trabajo”, la accionante señala que, al pretender prohibir totalmente la venta ambulante, se genera un perjuicio económico, afecta y elimina la fuente de ingresos de las personas trabajadoras autónomas lo que:

[...] tiene efectos inmediatos y en muchas circunstancias graves en cuestión del acceso a comida (alimentación y nutrición), vivienda (arriendos y demás gastos de familia), educación (gastos de matriculación y demás en la educación de hijos e hijas además de la educación adulta), descanso (sin ingresos, es imposible descansar), vestido (ambos por el trabajador tal como para su familia) y los demás servicios necesarios a una vida digna.

- 21.5.** Sobre el derecho a desarrollar actividades económicas, la accionante establece que la economía solidaria se basa, en gran parte, en el trabajo autónomo. De modo que, al prohibirlo, la ordenanza impugnada transgrede el derecho a desarrollar una actividad económica de forma individual y provoca un perjuicio a la solidaridad.
- 21.6.** Respecto del derecho a la libertad de trabajo, la accionante alega que el trabajo autónomo es una elección protegida por la ley y por la Constitución. Agrega que “mientras el objeto es lícito, el trabajo es lícito” y que pretender prohibirlo atenta contra la plena libertad de trabajo.
- 21.7.** Sobre el derecho a no ser obligado a hacer algo prohibido o a dejar de hacer algo no prohibido por la ley, la accionante manifiesta que no existe ley que prohíba la venta ambulante o el trabajo autónomo mientras su objeto sea lícito. En este sentido, sostiene que la ordenanza impugnada pretende obligar a los trabajadores autónomos a dejar esta forma de trabajo lícito y libremente escogido en los espacios públicos. Agrega que la elección del trabajo autónomo está garantizada en varios artículos de la Constitución.
- 21.8.** En relación con el artículo 325 de la Constitución, la accionante indica que esta norma reconoce todas las modalidades de trabajo “incluido el [trabajo] autónomo expresamente y el ambulante implícitamente como labor de autosustento”. Añade que al pretender prohibir el trabajo autónomo de venta ambulante se “atenta contra la garantía Estatal [sic] del derecho al trabajo”.
- 21.9.** Asimismo, sobre el principio de pleno empleo y eliminación del subempleo y desempleo, la accionante argumenta que prohibir una forma reconocida y protegida de trabajo va contra la política estatal garantizada en el artículo 326 numeral 1 de la Constitución, pues el “trabajo autónomo en espacios públicos es una forma de microemprendimiento y creación de trabajo y apoya en el [sic] cuestión de la eliminación del desempleo”.
- 21.10.** Respecto del principio de irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos laborales, la accionante señala que la ordenanza impugnada pretende tornar el trabajo autónomo en espacios públicos en un trabajo “ilícito”, lo que ocasionaría forzar a las personas a renunciar a esta modalidad de trabajo. De modo que, la ordenanza impugnada atenta contra los derechos de los trabajadores.
- 21.11.** Sobre el principio *in dubio pro operario*, la accionante menciona que la ordenanza impugnada transgrede “la política de interpretar las disposiciones de la materia laboral en el sentido más favorable a las personas trabajador[a]s”. Para

la accionante, eliminar de forma unilateral “una elección de trabajo constitucionalmente protegido es plenamente perjudicial a las personas trabajador[a]s”.

22. Sobre el artículo 16, numeral 1, literal e de la ordenanza impugnada, no se encuentra que la accionante esgrima argumentos sobre su constitucionalidad.
23. En relación con el artículo 4, literales a y b y el artículo 16, antepenúltimo inciso, la accionante expone lo siguiente:
 - 23.1. Sobre el derecho a la propiedad, la accionante arguye que la ordenanza impugnada, al disponer “retirar las herramientas, mercaderías y otros objetos” de las personas trabajadoras autónomas, “(es decir, su propiedad), constituye un atento (sic) contra el derecho a la propiedad [...]y] una política pública que es claramente en contra (sic)” de este derecho.
 - 23.2. Respecto del principio de prohibición de confiscación, la accionante afirma que la ordenanza estipula una confiscación *de facto* sin posibilidad o recurso alguno para reclamar. Sobre esto, alega que “este tipo de retiro y posterior decomiso de bienes bajo pretexto de una normativa es plenamente una vulneración de lo estipulado en [el] Art. 323 ya que se trata de una confiscación de propiedad sin valoración, indemnización ni pago al propietario”.
 - 23.3. En consecuencia, señala que la ordenanza al ordenar la confiscación y luego el “decomiso de los bienes materiales de los vendedores ambulantes encontrados en espacios públicos”, transgrede el principio de prohibición de confiscación de productos, materiales o herramientas de trabajo.
24. Finalmente, alude que la ordenanza impugnada transgrede la siguiente normativa internacional: Declaración Universal de Derechos Humanos, artículos 1, 2, 7, 10, 11, 23 y 30; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículos 6.1 y 6.2; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 2.1, 5.1, 14, 15 y 26; y, Protocolo de San Salvador, artículos 6.1 y 6.2.
25. La accionante pretende la “suspensión provisional del Art. 4 y Art. 16 de la Ordenanza”, sin perjuicio de la adopción de otras medidas.

5.2. Argumentos del GAD Municipal de Ambato

26. En la audiencia pública, llevada a cabo el 9 de septiembre de 2022, Gabriel Borja, en representación del alcalde y procurador síndico del GAD Municipal de Ambato, menciona que:

26.1. El GAD Municipal de Ambato no ha quebrantado los derechos constitucionales y reconocidos en tratados internacionales al expedir la ordenanza impugnada. A su decir, aquella “trata de mantener una convivencia social entre las personas, tanto las personas que se encuentren en el espacio público como las personas que deseen ingresar [a] ese espacio público”.

26.2. La alegación sobre la vulneración del derecho al trabajo es absolutamente falsa. La ordenanza impugnada, en su artículo 16, no priva del derecho al trabajo a la ciudadanía, tampoco vulnera el derecho a una vida digna, al contrario, regula “el orden social de las personas”. En este sentido, argumenta que para poder realizar cualquier tipo de actividad en el espacio público hay que realizar un procedimiento específico “de licenciamiento”.

26.3. El artículo 4 de la ordenanza impugnada “por mandato imperativo del Código Orgánico Administrativo (“COA”) ya no se encuentra vigente en el mundo positivo del derecho”, pues todo tipo de procedimiento que se realice en virtud de un acto administrativo se encuentra reglado por el COA.

26.4. Solicita que se niegue la acción de inconstitucionalidad y se disponga el archivo de esta.

27. Daniela Monserrath Vasco Manzano, jefa de Litigios y Patrocinio jurídico del GAD Municipal de Ambato, en representación del director de Desarrollo Social y Económico del GAD Municipal de Ambato, del director de Servicios Públicos del GAD Municipal de Ambato y del director de la Agencia de Orden y Control Ciudadano del GAD Municipal de Ambato, en la audiencia, arguye que:

27.1. La ordenanza impugnada fue emitida cuando aún no se encontraba vigente el COA. Con la vigencia del COA y sus disposiciones derogatorias primera y novena, “queda derogado tácita y expresamente toda disposición general y especial que se oponga [a este,] indicando también la derogación de toda normativa que exista dentro del proceso de juzgamiento y ejecución de sanciones administrativas”. Con esto, el artículo 4 de la ordenanza impugnada y todo el capítulo 2 han quedado derogados. Las direcciones administrativas del GAD Municipal de Ambato actualmente utilizan el proceso administrativo del COA. El resto del texto de la ordenanza impugnada “al tratarse de prohibiciones y

sanciones se aplica lo pertinente y en lo que no se contrapone a la norma jerárquica superior”.

- 27.2.** En línea con lo anterior, la Agencia de Orden y Control del GAD Municipal de Ambato se encarga de lo concerniente a las medidas provisionales del artículo 180 del COA y, a través del sistema de justicia integrado, se tramita lo referente a los procesos administrativos y se aplican las medidas previstas en los artículos 175 y 189 del COA. Respecto a las medidas provisionales frente a los comerciantes, a decir del GAD Municipal de Ambato, se aplica el numeral 6 del artículo 180 del COA sobre el retiro de los productos, documentos u otros bienes.
- 27.3.** Sobre el artículo 16 de la ordenanza impugnada, a su juicio, no se contrapone con la normativa constitucional sobre el derecho al trabajo. Si bien la Constitución en su artículo 329 reconoce el trabajo autónomo, indica que se debe considerar que debe estar permitido por la ley y otras regulaciones. A su decir, es necesario que los gobiernos autónomos expidan su normativa para regular estos procedimientos “por lo tanto, [...] no es que a través del artículo 16 se está prohibiendo la utilización del espacio público, sino más bien se está ponderando el interés general sobre el de los particulares”.
- 27.4.** Agrega que en el caso de que se haya obtenido un permiso para la utilización del espacio público, el GAD Municipal de Ambato no actúa ni inicia un proceso administrativo. Sin embargo, a su decir, no existe una ordenanza relacionada con el trabajo autónomo, pero “en cuanto a la ocupación del espacio público sí [...] a través de la Dirección de desarrollo de servicios públicos por medio de una solicitud se autoriza cuando el comercio no es permanente”.
- 27.5.** Al respecto, en el escrito presentado el 13 de noviembre de 2025, el GAD Municipal de Ambato informó sobre la existencia del “Manual del Proceso: Permiso de Espacios Públicos” aprobado el 12 de octubre de 2021. Dicho Manual es un instrumento interno para la gestión administrativa de permisos vinculados al uso del espacio público. Además, señala expresamente que “no se han otorgado autorizaciones para la realización de actividades comerciales permanentes en la vía pública fuera de plazas y mercados”.
- 27.6.** En relación con el trabajo autónomo, el GAD Municipal de Ambato señala que este se encuentra prohibido. Su objetivo, afirma, es promover la “reinserción dentro de las plazas y mercados [...] dándoles la oportunidad de ser comerciantes catastrados [...]; ya con las personas que definitivamente permanecen en estos lugares pese a las indicaciones ahí si [se] inicia el procedimiento sancionatorio”.

- 27.7.** El GAD Municipal de Ambato añade que en el cantón existen “las autorizaciones para las diferentes asociaciones de vendedores autónomos dentro de los espacios públicos”, pero, para el caso de trabajadores autónomos deben ser trasladados a la red de plazas y mercados en la que se les asigna un puesto definitivo y pagan una contribución. El objetivo, a su decir, es que con el trabajo autónomo no se impida la libertad de tránsito. Por ello, en la vía pública como tal “no existe la posibilidad de otorgarles el permiso con las ordenanzas vigentes”.
- 27.8.** Agrega que, entonces, en el cantón, existen formas para el expendio de productos a nivel del mercado mayorista, también para el expendio de productos de minoristas dentro de la red de plazas y mercados, donde existen comerciantes catastrados de varias parroquias rurales y urbanas. Ahora, cuando se trata de productores, el GAD Municipal de Ambato sí tiene proyectos; por ejemplo, “se ha creado el Centro de Transferencia Agroindustrial en la parroquia Unamuncho” en el que van los productores de la zona para vender lo que han cosechado en días específicos como los de feria. Asimismo, indica que está en ejecución el proyecto de la Plaza Santa Clara para el expendio de productos dentro de la parroquia Izamba. Por tanto, a su decir, existen espacios tanto para mayoristas como minoristas y productores.
- 27.9.** Reitera que no existe una regulación para los trabajadores autónomos, por ejemplo, el expendedor de caramelos. Señala que lo anterior ocurre por el tipo de comercio que realizan que no necesariamente se hace en un solo lugar de forma permanente. Así, a su juicio, lo que realiza el GAD Municipal de Ambato es permitir que el expendio lo hagan de forma transitoria y rotén para “no limitar el tránsito del resto de la ciudadanía en el sector” y no cometer una infracción.
- 27.10.** Frente a ello, menciona que existe un proyecto para reubicar a los trabajadores autónomos, que hay estudios y una proyección para realizar mercados o plazas al aire libre donde estas personas puedan ejercer su actividad en días específicos mediante un pago de regalías. Establece que se trataría de un proyecto de ordenanza de regalías del espacio público.
- 27.11.** Finalmente, solicita que esta Corte niegue la demanda al carecer de fundamentación legal.

5.3. *Amici curiae*

5.3.1. Mesías Jonás Guanolisa Mungabusi, en calidad de autoridad comunitaria de Pataló Alto y dirigente de desarrollo comunitario y productivo, perito comunitario y estudiante de derecho de la Universidad Técnica Particular de Loja

28. En la audiencia, el *amicus curiae* indica que, cuando él era un niño y su familia no tenía recursos económicos, su padre salía a trabajar y recorrer el mercado mayorista. Manifestó que recuerda cómo “llegaron tres agentes municipales, le pegaron a papá, le quitaron las cosas y lo metieron preso”.
29. Como parte de las comunidades y pueblos indígenas de la provincia de Tungurahua, menciona que las personas viven de la agricultura, así como del intercambio y necesariamente tienen que salir a comercializar sus productos. Como un ejemplo, arguye que a veces el mercado mayorista del cantón se cierra o los retiran del lugar y “no podemos quedarnos con los productos porque se pierden [y] [...] necesariamente [tenemos] que recurrir a las calles a vender”.
30. Frente a ello, señala que el GAD Municipal de Ambato no ha previsto otros espacios en los que se puedan realizar estas actividades. Menciona que no son solo 10 a 20 personas que puedan llenar los mercados del cantón y que esta medida no es suficiente.
31. Señala que hay distintas realidades y que no se garantiza el derecho al trabajo ni a una vida digna. También establece que, desde 2019, los trabajos estables han disminuido y actualmente “al menos [...] un 60 o 70% de las comunidades [indígenas] se dedican al trabajo informal”.

5.3.2. Raúl Masabanda Agualongo, en representación del Movimiento Indígena de Tungurahua y Rosario Maliza, parte del pueblo Chibuleo

32. En la audiencia, el *amicus curiae* menciona que el Movimiento Indígena de Tungurahua está inconforme con la prohibición del trabajo que implica la ordenanza impugnada. A su decir, la realidad en las calles del cantón es el maltrato y la discriminación por parte de las autoridades, como los policías municipales.
33. El *amicus curiae* señala que:
 - 33.1. Desde muy joven trabajaba de forma autónoma, iba a la ciudad “con los productos que nosotros mismos producimos en el campo, al llegar a la ciudad lamentablemente cada vez se encontraba y se encuentra hasta hoy en día, con ese maltrato” de los policías municipales.

33.2. La ordenanza impugnada limita y prohíbe esta actividad comercial sin considerar que hay madres y padres que son el sustento de la familia. No se conocen si existen procedimientos ni tampoco se maneja una base de datos de las personas de comunidades indígenas que realicen trabajo autónomo. Existe gente que realiza trabajo autónomo “por el mismo hecho de que nosotros que somos del campo, producimos en el campo, solventamos la alimentación a la ciudad, nos obliga a bajar a la ciudad para poder hacer esta actividad”. Sin embargo, no todas las personas que realizan trabajo autónomo lo hacen de forma permanente, hay casos en los que lo hacen a diario y otros en los que lo realizan los días de feria o cuando ya disponen de productos para comercializar.

33.3. Las autoridades deben plantear una solución y una alternativa porque al momento de emprender tal actividad las personas no tienen un espacio o sitio donde hacerlo.

5.3.3. Sandy Tocagón Tambi, en calidad de vocera de la red de mujeres quichuas defensoras de los derechos colectivos y de la naturaleza

34. En la audiencia, la *amicus curiae* señala que la ordenanza impugnada impide o limita el ejercicio pleno del derecho al trabajo previsto en el artículo 33 de la Constitución. Además, menciona que tampoco se cumple con el artículo 3 numerales 1 y 5, el artículo 11 numerales 2 y 4 de la Constitución y el artículo 82 de la misma norma.

35. Indica que se transgrede el derecho al trabajo de grupos de atención prioritaria, grupos sociales que históricamente fueron excluidos, “son mujeres, mujeres indígenas, mujeres embarazadas, hombres y mujeres, niños de las zonas urbano-marginales que se encuentran en una situación económica muy limitada”. En Ambato, confluyen varios pueblos y nacionalidades, el pueblo afroecuatoriano, montubio, existen tres pueblos indígenas y “miembros de estos pueblos salen a vender sus productos en la ciudad [...] y que son diariamente sometidos a actos de vulneración de sus derechos constitucionales cuando se limita el derecho al trabajo”. Arguye que un sistema de economía comunitaria se trata de que “en mi población, en mi sector, en mi terreno, sembraré, produciré y eso me servirá para alimentarme, pero habrá cuestiones, aspectos necesarios [...] [frente a los que] no puedo ir a hacer un proceso de intercambio o un trueque necesito necesariamente (sic) un recurso económico” y, por ello, las personas van a la ciudad a vender sus productos. Sin embargo, a su decir, se les limita la posibilidad de salir a vender.

36. Por último, agrega que la ordenanza impugnada fue emitida sin la participación de los sectores antes mencionados. Asimismo, indica que en Ibarra y en Cayambe se han creado ordenanzas que “van promoviendo y protegiendo los derechos colectivos”.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

37. Esta Corte, en el análisis de las acciones de inconstitucionalidad, ha establecido que la parte accionante i) debe demostrar la incompatibilidad normativa con la Constitución.⁷ Además, de acuerdo con la LOGJCC, ii) debe cumplir cierta carga argumentativa y plantear argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes por los que considera que existe una incompatibilidad normativa.⁸
38. De la demanda se advierte que la accionante cuestiona la constitucionalidad de dos artículos de la ordenanza impugnada. Específicamente impugna el artículo 4 literales a y b; y, el artículo 16 numeral 1 literales b, e y el antepenúltimo párrafo.
39. Con relación a la prohibición establecida en el literal b del numeral 1 del artículo 16 de la ordenanza impugnada, conforme a los argumentos resumidos en los párrafos 21.1 al 21.11 *supra*, se advierte que la accionante identifica posibles transgresiones a diversas disposiciones constitucionales. Sin embargo, la Corte nota que su principal cargo se centra en señalar que dicha prohibición vulnera el derecho al trabajo de las personas trabajadoras autónomas y comerciantes minoristas y que aquello también impide acceder a los espacios públicos de la ciudad, en donde ejercen esta actividad.
40. Por tanto, este Organismo analizará las alegaciones referidas en el párrafo anterior a la luz del derecho al trabajo en todas sus modalidades, el reconocimiento y la protección del trabajo autónomo realizado en espacios públicos y el derecho al disfrute pleno de la ciudad y sus espacios públicos, reconocidos en los artículos 33, 325, 329 y 31 de la Constitución. Para ello, se plantea el siguiente problema jurídico:

¿La norma contenida en el artículo 16, numeral 1, literal b de la ordenanza impugnada, que establece una prohibición a la ocupación de bienes de uso público para cualquier tipo de actividad comercial no autorizada, es incompatible con el derecho al trabajo en todas sus modalidades, el reconocimiento y la protección del trabajo autónomo en espacios públicos y el derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, establecidos en los artículos 33, 325, 329 y 31 de la Constitución?

41. En relación con la prohibición prevista en el literal e del numeral 1 del artículo 16 de la ordenanza impugnada, no se observa que la accionante haya formulado alegaciones claras, ciertas, específicas y pertinentes sobre la incompatibilidad de tal disposición

⁷ CCE, sentencia 94-15-IN/21, 7 de abril de 2021, párr. 25; sentencia 9-14-IN/22, 2 de noviembre de 2022, párr. 21; y, sentencia 36-18-IN/24, 8 de febrero de 2024, párr. 69.

⁸ CCE, sentencia 9-14-IN/22, 2 de noviembre de 2022, párr. 21; y, sentencia 36-18-IN/24, 8 de febrero de 2024, párr. 69.

con el texto constitucional. La accionante no establece cuáles son las razones por la que llega a objetar una incompatibilidad con la Constitución (argumento claro); no identifica razones que se refieran en específico a un contenido normativo de la infraconstitucionalidad impugnada (argumento cierto); que no se traten de razones vagas, indeterminadas o indirectas (argumento específico); por ende, tampoco muestra que sean razones de naturaleza constitucional (argumento pertinente).⁹ Además, se advierte que dicha prohibición se dirige a los dueños de locales, almacenes, viviendas o negocios, y no a los trabajadores y comerciantes autónomos, respecto de quienes se articulan los cargos de la demanda. En consecuencia, no se planteará un problema jurídico al respecto, debido a que, ante la ausencia de cargos, no es posible realizar un análisis de la posible inconstitucionalidad del literal referido.

42. La accionante también plantea argumentos en contra de las medidas provisionales previstas en los literales a y b del artículo 4 de la ordenanza impugnada y la consecuencia de la inobservancia de la prohibición prevista en el antepenúltimo párrafo del artículo 16 de la misma, respecto a las actividades comerciales no autorizadas. Al respecto, de los párrafos 23.1 al 23.3 *supra*, se observa que las alegaciones se orientan a cuestionar que las medidas de retiro y decomiso de bienes y herramientas de trabajo son incompatibles con el derecho a la propiedad, el reconocimiento y protección del trabajo autónomo en espacios públicos y el principio de prohibición de confiscación de productos, materiales o herramientas de trabajo, previstos en los artículos 66 numeral 26 y 329 de la Constitución. De modo que, se plantea el siguiente problema jurídico:

¿Las normas contenidas en los literales a y b del artículo 4 y en el antepenúltimo inciso del artículo 16 de la ordenanza impugnada, que prevén medidas provisionales y sanciones para las actividades comerciales no autorizadas, son incompatibles con el derecho a la propiedad, el reconocimiento y protección del trabajo autónomo y el principio de no confiscación de productos, materiales o herramientas de trabajo, reconocidos en los artículos 66 numeral 26 y 329 de la Constitución?

43. Ahora bien, la Corte advierte que, si bien se han formulado los dos problemas jurídicos precedentes, la aplicación de las medidas provisionales y sanciones previstas en la ordenanza impugnada presupone la existencia de una prohibición constitucionalmente válida para el ejercicio de las actividades comerciales no autorizadas en espacios públicos. En ese sentido, en caso de que, al resolver el primer problema jurídico, la Corte determine que dicha prohibición resulta incompatible con la Constitución, el análisis de las disposiciones relativas a las medidas provisionales y la sanción

⁹ CCE, sentencias 107-21-IN/25, 17 julio de 2025, párr. 29; y, 88-22-IN/25, 18 de septiembre de 2025, párr. 38.3.

resultaría innecesario en la presente causa, sin que ello implique un pronunciamiento respecto del contenido normativo de tales disposiciones ni incida en el examen que pueda realizarse en otras causas.

44. Finalmente, respecto a la alegación de la contravención de normas internacionales, la accionante se limita a señalar las disposiciones sin establecer algún cargo claro, cierto, específico y pertinente que permita a esta Corte examinar una posible incompatibilidad de la ordenanza impugnada con las normas referidas. Por tanto, no se planteará un problema jurídico al respecto.

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1. ¿La norma contenida en el artículo 16, numeral 1, literal b de la ordenanza impugnada, que establece una prohibición a la ocupación de bienes de uso público para cualquier tipo de actividad comercial no autorizada, es incompatible con el derecho al trabajo en todas sus modalidades, el reconocimiento y la protección del trabajo autónomo en espacios públicos y el derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, establecidos en los artículos 33, 325, 329 y 31 de la Constitución?

45. El artículo 33 de la Constitución establece que el trabajo es un derecho y un deber social, así como un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. Asimismo, determina que el Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado.¹⁰
46. Por su parte, el artículo 325 indica que el Estado garantizará el derecho al trabajo y reconocerá todas sus modalidades, ya sea en relación de dependencia o autónomas. De la misma manera, reconoce a todas las trabajadoras y trabajadores como actores

¹⁰ En igual sentido, el artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su empleo, a condiciones laborales justas y satisfactorias, y a la protección contra el desempleo. Asimismo, reconoce el derecho, sin discriminación alguna, a recibir igual salario por un trabajo de igual valor. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente que le permita vivir con dignidad junto a su familia, y que, en caso necesario, sea complementada por otros medios de protección social. Además, se garantiza el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse a ellos para la defensa de sus intereses. Asimismo, los artículos 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconocen el derecho de toda persona a trabajar en un empleo libremente escogido o aceptado, y establecen la obligación de los Estados de adoptar medidas para garantizar este derecho, incluyendo la orientación y formación profesional, así como políticas que promuevan el desarrollo económico y el empleo pleno en condiciones de libertad. Además, se reconoce el derecho a condiciones laborales equitativas y satisfactorias, que incluyan una remuneración justa e igual por trabajo de igual valor sin discriminación, condiciones de vida dignas, seguridad e higiene en el trabajo, oportunidades de ascenso basadas en méritos y antigüedad, así como descanso, tiempo libre, jornada laboral razonable, vacaciones pagadas y remuneración en días festivos.

sociales productivos. Por último, en el artículo 329, la Constitución reconoce y protege el trabajo autónomo realizado en espacios públicos, permitidos por la ley y otras regulaciones.

47. En este marco, el artículo 3 de la Ley de Defensa y Desarrollo del Trabajador Autónomo y del Comerciante Minorista define a la trabajadora o trabajador autónomo como la persona natural que desarrolla actividades de fabricación, producción, distribución y/o comercialización de bienes y/o prestación de servicios, de manera personal, ambulante o fija, habitual o temporal y sin relación de dependencia. De igual forma, señala que el comerciante minorista es la persona natural que desarrolla actividades de comercio y distribución de bienes y/o servicios, de forma personal, ambulante o fija, habitual o temporal, para la autogeneración de ingresos. En ambos casos, su capital de operación no supera los treinta y seis salarios básicos unificados del trabajador privado.
48. Dadas las condiciones *sui generis* en las que se desarrollan el trabajo autónomo y el comercio minorista, estas formas de trabajo suelen ser categorizadas como *empleo informal* o actividades del *sector informal*. Por un lado, el *empleo informal* se refiere a trabajadores o trabajadoras que no están amparados por la legislación laboral nacional, no pagan impuesto a la renta, no están afiliados a la seguridad social ni acceden a beneficios laborales mínimos.¹¹ Por otro lado, el *sector informal* se refiere al conjunto de unidades productivas de menos de cien trabajadores que no tienen Registro Único de Contribuyentes.¹² En estas unidades productivas, el empleo tiende a ser ocasional, por parentesco o relaciones personales, y no por acuerdos contractuales que supongan algún tipo de formalidad.¹³ Ambas categorías se enmarcan dentro de la *economía informal*, la cual abarca todas las actividades económicas realizadas por trabajadores y unidades económicas que, según la legislación o en la práctica, no están adecuadamente cubiertas por sistemas formales —excluyendo de manera expresa las actividades ilícitas—.¹⁴
49. Según ONU Mujeres, la escasez de “empleos decentes” significa que millones de mujeres y hombres se han visto obligados a aceptar empleos de mala calidad, con frecuencia en la economía informal.¹⁵ En este contexto, de acuerdo con la Conferencia

¹¹ Organización Internacional del Trabajo (2013). La medición de la informalidad: Manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal. Ginebra, Suiza.

¹² INEC (2021). Metodología de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU). Ecuador.

¹³ Grupo FARO (2020). Una mirada al empleo informal en Quito. La Caracola Editores. Quito, Ecuador.

¹⁴ Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (2015). Recomendación 204 sobre la Transición de la Economía Informal a la Economía Formal. Ginebra, Suiza.

¹⁵ ONU Mujeres (2015). El progreso de las mujeres en el mundo 2015-2016. Estados Unidos de América.

General de la Organización Internacional del Trabajo (“OIT”):¹⁶

[L]a economía informal absorbe a trabajadores que, de otro modo, no tendrían trabajo ni ingresos, sobre todo en los países en desarrollo que cuentan con una importante fuerza laboral en rápida expansión [...]. La mayoría de las personas no se incorporan a la economía informal por elección, sino por la necesidad de sobrevivir. Cuando se dan sobre todo altas tasas de desempleo, subempleo y pobreza, la economía informal tiene un importante potencial para crear trabajo y generar ingresos porque es relativamente fácil acceder a ella [...].

50. Dicho Organismo también señala que la feminización de la pobreza y la discriminación por motivos de género, edad, origen étnico o discapacidad implican que los grupos más vulnerables y marginados suelen acabar en la economía informal. Por esta razón, las mujeres sumergidas en este tipo de economía tienen que conciliar la triple responsabilidad de ganarse el sustento y realizar labores de cuidado.¹⁷
51. En la región de latinoamericana, la tasa de empleo informal alcanza el 53,1% del empleo total con un mayor porcentaje de mujeres, el cual asciende al 54,3%.¹⁸ En Ecuador, no existen datos precisos sobre la tasa de empleo informal, pero hay evidencia estadística relevante respecto al empleo en el sector informal en el contexto del trabajo autónomo y comercio minorista. En este sentido, la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo del INEC para 2024 (“encuesta”) advierte que el 23,3% de las personas con empleo en Ambato se encuentran en el sector informal. De la misma manera, la encuesta arroja los siguientes datos:

Tabla 1. Empleo en el sector informal en Ecuador, 2024. Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (INEC).

Empleo en el sector informal		
Ciudad	Todas	Ambato
Independientes	70,1%	90,8%
Sin seguridad social	85,3%	85,5%
Mujeres	42,4%	54,2%
Adultas y adultos mayores	12,4%	16,5%
Provenientes de pueblos y nacionalidad indígenas	20,9%	3,9%

Fuente: Cuadro elaborado por la CCE.

52. A partir de lo expuesto, se puede constatar que existen diferencias importantes entre la media de los datos de las diversas ciudades y los correspondientes a Ambato. En primer lugar, se destaca que en esta ciudad el 90,8% de la población del sector informal

¹⁶ Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (2002). Informe VI, El trabajo decente y la economía informal, párr. 6. Ginebra, Suiza.

¹⁷ Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (2002). Informe VI, El trabajo decente y la economía informal, párr. 20. Ginebra, Suiza.

¹⁸ Grupo FARO (2020). Una mirada al empleo informal en Quito. La Caracola Editores. Quito, Ecuador.

trabaja de manera independiente. Este alto porcentaje de trabajadores independientes dentro del sector informal permite arribar a la conclusión de que existe una fuerte presencia del trabajo autónomo en este segmento. Además, se observa que una gran parte de esta población carece de seguridad social y otros beneficios laborales. También, se evidencia que la economía informal en Ambato está predominantemente sostenida por mujeres, con un aumento considerable en comparación con el porcentaje promedio a nivel nacional. Asimismo, aunque la representación de personas provenientes de pueblos y nacionalidades indígenas en Ambato (3,9%) es inferior al promedio nacional (20,9%), este porcentaje sigue siendo importante dentro del contexto local. Tal como lo han señalado los *amici curiae*, el carácter de la economía agrícola en Ambato implica que quienes trabajan la tierra, que generalmente son personas indígenas, se trasladan a la ciudad para vender sus productos. Además, según datos adicionales de la encuesta, solo el 4,2% de las personas que laboran en el sector informal de Ambato cuentan con un empleo adecuado,¹⁹ lo que indica que una gran parte de esta población se encuentra en situación de subempleo.²⁰

53. El empleo informal, por sus características, se ejerce de forma habitual en el espacio público. En efecto, las actividades de trabajo autónomo y comercio minorista no solo se vinculan con el derecho al trabajo, sino que también encuentran resguardo, aunque también tensión, en el derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos. Por esta razón, el trabajo autónomo que se realiza en las calles requiere ser atendido a partir de una gestión democrática del espacio público, enfocado en el derecho a la ciudad. Esto, sin perjuicio de que, en el marco del ejercicio de este derecho, puedan establecerse regulaciones orientadas a garantizar que el disfrute de la ciudad y sus espacios públicos sea equitativo para todas las personas que la habitan, de modo que, tanto quienes ejercen el trabajo autónomo en el espacio público, como quienes no lo hacen, puedan disfrutar plenamente de la ciudad.
54. De acuerdo con el artículo 31 de la Constitución, las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de esta,

¹⁹ De acuerdo con la Encuesta, se encuentran en esta categoría las personas con empleo que, durante la semana de referencia, perciben ingresos laborales iguales o superiores al salario mínimo, trabajan igual o más de 40 horas a la semana, independientemente del deseo y disponibilidad de trabajar horas adicionales. También forman parte de esta categoría, las personas con empleo que, durante la semana de referencia, perciben ingresos laborales iguales o superiores al salario mínimo, trabajan menos de 40 horas, pero no desean trabajar horas adicionales.

²⁰ De acuerdo con la Encuesta, el *subempleo* abarca a las personas con empleo que, durante la semana de referencia, percibieron ingresos inferiores al salario mínimo y/o trabajaron menos de la jornada legal y tienen el deseo y disponibilidad de trabajar horas adicionales. En este contexto, el ingreso promedio de un trabajador independiente en la categoría de subempleo en Ambato es de 270 USD, según el INEC.

en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía.

55. El derecho a la ciudad es un derecho difuso que pertenece a toda la población y a todos los sujetos que la habitan, a las generaciones presentes como futuras, para ocupar, usar y producir ciudades justas y sostenibles. Este derecho se enmarca, además, en una dinámica creciente de residir en ciudades. Por lo mismo, tal como lo ha señalado esta Corte, el derecho a la ciudad “se fundamenta en la necesidad de enfrentar cuestiones como la marginalidad, exclusión, riesgos y daños ambientales, asentamientos urbanos inadecuados, inseguridad y las múltiples violencias”.²¹ El fin del ejercicio de este derecho es construir y habitar espacios que permitan desarrollar al máximo las diversas manifestaciones y capacidades de vida, es asegurar que la población tenga la capacidad de acceder a recursos urbanos, bienes, servicios y oportunidades de vida en la ciudad, sin exclusión ni discriminación.
56. Este Organismo también ha indicado que el contenido del derecho incluye, al menos, 1) la distribución espacial justa de recursos para asegurar buenas condiciones de vida de toda la población; 2) la gestión democrática de la ciudad, 3) la diversidad social, económica y cultural, y 4) la armonía con la naturaleza.²²
57. El componente de diversidad social, económica y cultural implica promover ciudades con economías inclusivas y solidarias, y reconoce el valor estructural del trabajo informal en contextos urbanos:

El trabajo decente y medios de vida seguros son centrales para el concepto de ciudades inclusivas. Sin embargo, las formas de empleo informal—incluyendo a todos los trabajadores sin protección social—constituyen más de la mitad del empleo no agrícola en regiones en desarrollo. Los medios de vida informales son desvalorizados en la planificación urbana y en la formulación de políticas; las mujeres, los jóvenes y otros grupos de atención prioritaria [...] enfrentan barreras significativas para acceder a estos espacios; y, los principios de economía solidaria son ignorados en la política económica.²³

58. Desde este pilar, la creación de ciudades con economías inclusivas y solidarias significa, entre otros, valorar a las economías informales, desarrollar normativa que reconozca y proteja los espacios en donde ocurre el trabajo informal, generar programas de inclusión productiva para grupos vulnerables, y establecer mecanismos para prevenir desalojos, hostigamiento o criminalización de las personas trabajadoras informales en el espacio público.²⁴

²¹ CCE, sentencia 2167-21-EP/22, 19 de enero de 2022, párr. 101.

²² *Ibid.*, párr. 103.

²³ United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development, Habitat III, *Policy Papers: Policy Paper 1 The Right to the City and Cities for All*, párr. 36, p. 32, 2018.

²⁴ *Ibid.*, párr. 59, p. 39.

- 59.** En esta línea, la Corte ya ha determinado que el ejercicio del derecho a la ciudad exige que los gobiernos autónomos descentralizados municipales ejerzan sus competencias de planificación y ordenamiento territorial mediante instrumentos normativos y técnicos que regulen el uso del suelo y del espacio público, en función de un desarrollo urbano inclusivo y equilibrado.²⁵ Tales herramientas permiten articular el control administrativo con políticas públicas orientadas a garantizar los derechos de todas las personas que habitan la ciudad.
- 60.** La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible ha definido al espacio público como un terreno de propiedad pública, disponible para el uso público. Los espacios públicos abarcan una variedad de entornos, incluyendo calles, aceras, plazas, jardines, parques y áreas de conservación. Cada espacio público tiene sus propias características espaciales, históricas, ambientales, sociales y económicas.²⁶ De ahí que los espacios y bienes públicos cumplen una función social y ambiental, en el marco del derecho a la ciudad.
- 61.** La función social implica que la propiedad –en este caso pública– debe garantizar el acceso equitativo a los derechos del buen vivir²⁷ (derechos económicos, sociales y culturales). Es decir, las ciudades deben ser pensadas y gestionadas de manera que los titulares del derecho no solo ocupen el espacio público, sino que puedan utilizarlo como un medio de realización de otros derechos. Asimismo, el Estado, como administrador, tiene la obligación de reconocer y proteger la función social de cada uno de los bienes públicos bajo su cargo.
- 62.** De acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos,²⁸ el espacio público puede estimular la economía local e informal a pequeña escala mientras genera ingresos fiscales para los gobiernos locales. Para el efecto, el espacio público debe ser flexible y lo suficientemente abierto para servir tanto a los asentamientos informales como a los formales. Y, de la misma manera, para que el espacio público sea económicamente inclusivo deben existir métodos para proteger a todos los grupos vulnerables de la población y garantizar la equidad en la asignación y el diseño de estos espacios.

²⁵ CCE, sentencia 2167-21-EP/22, 19 de enero de 2022.

²⁶ United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development, Habitat III, Issue paper on Public Space, p. 29, 2015.

²⁷ CCE, sentencia 68-16-IN/21 y acumulado, 25 de agosto de 2021, párr. 39.

²⁸ Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) (2018). Claves para el espacio público, conclusiones de las conferencias Future of Places I, II y III.

63. En el mismo sentido, según la OIT,²⁹ el sector informal es importante no solo como fuente de empleo sino también en la producción de bienes y servicios. En muchos países, la contribución de las empresas informales al valor agregado bruto es sustancial. Por otro lado, este tipo de economía también favorece a sectores con menor capacidad adquisitiva, al proporcionar bienes y servicios que se pueden conseguir fácilmente y a precios módicos.³⁰ De este modo, resulta evidente que esta actividad económica cumple una función social esencial, no solo como medio de subsistencia para quienes la ejercen, sino también como un mecanismo que garantiza el acceso a bienes y servicios básicos a los sectores de la población que los consumen.
64. Ahora bien, esta dimensión funcional del trabajo informal no debe invisibilizar sus limitaciones estructurales. Para esta Corte es importante reconocer que el trabajo informal, si bien constituye un mecanismo de subsistencia para amplios sectores de la población, también conlleva riesgos importantes. Esta modalidad laboral suele estar desprovista de garantías mínimas, lo que puede reproducir condiciones de precariedad, explotación o exclusión social, especialmente para grupos vulnerables o quienes enfrentan barreras estructurales. Desde esta perspectiva, resulta relevante considerar que la formulación de políticas públicas adecuadas podría contribuir a mitigar estos efectos y permitir una mejor protección de derechos en contextos de informalidad.
65. Por otro lado, respecto al equilibrio entre lo urbano y lo rural, esta Corte advierte que esta dinámica es fundamental para comprender el sector informal, dado que gran parte de esta economía está constituida por labores agrícolas que alternan el trabajo y el comercio entre el campo y la ciudad. En este sentido, quienes se dedican a la agricultura, particularmente en zonas rurales e indígenas como la provincia de Tungurahua, enfrentan una serie de condiciones estructurales que los empujan a utilizar el espacio público urbano para comercializar sus productos.
66. De ahí que el reconocimiento del trabajo informal como parte de la economía urbana es un imperativo para construir ciudades inclusivas. En un entorno en donde existe altas tasas de desempleo y las personas recurren a la venta informal como forma de subsistencia, esta actividad no puede ser tratada como un problema urbano. En tanto el derecho a la ciudad incluye vivir de forma digna y segura, los medios de vida tales como el trabajo informal, deben tener un lugar prioritario en la política urbana.
67. En efecto, para quienes viven del trabajo informal —véase el párrafo 49 *supra*— el uso del espacio público se convierte en una necesidad más que en una elección. Los

²⁹ Organización Internacional del Trabajo (2013). La medición de la informalidad: Manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal. Ginebra, Suiza.

³⁰ Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (2002). Informe VI, El trabajo decente y la economía informal. Ginebra, Suiza.

mercados mayoristas, que deberían cumplir una función de intermediación y distribución equitativa, muchas veces resultan inaccesibles por razones estructurales o por decisiones administrativas que limitan el acceso de pequeños productores. Así lo expresa Mesías Jonás Guanolisa Mungabusi, en calidad de *amicus curiae*, como parte de las comunidades indígenas de Tungurahua, al señalar que cuando el mercado mayorista del cantón se cierra o los comerciantes son desalojados, “no podemos quedarnos con los productos porque se pierden [y] [...] necesariamente [tenemos] que recurrir a las calles a vender”.

68. Esta situación no es aislada, pues Raúl Masabanda Agualongo, en representación del Movimiento Indígena de Tungurahua y Rosario Maliza, parte del pueblo Chibuleo, también señalaron que desde su juventud han trabajado de forma autónoma, llevando a la ciudad los productos cultivados por su familia en el campo. Sin embargo, al llegar al espacio urbano, se han encontrado —y continúan encontrándose— con el maltrato de ciertas autoridades.
69. Además, destacan que muchas personas se ven obligadas a realizar trabajo autónomo porque son quienes sostienen, desde el campo, la alimentación de las ciudades. Sin embargo, no todos ejercen esta actividad de forma permanente, hay quienes lo hacen a diario, mientras que otros solo acuden en días de feria o cuando tienen excedentes disponibles para comercializar. En este contexto, explican que la economía comunitaria implica sembrar y producir en el propio terreno para el autoconsumo, pero que hay necesidades —como vestimenta, salud o educación— que no pueden resolverse mediante el trueque, por lo que es indispensable contar con un ingreso monetario. Por ello, muchas personas viajan a la ciudad a vender sus productos.
70. Estos testimonios evidencian cómo las dinámicas rurales, lejos de estar desconectadas de lo urbano, están profundamente entrelazadas con él. Las calles de la ciudad se convierten en un punto vital de encuentro entre el campo y la urbe, en un intento de subsistencia frente a una estructura comercial que muchas veces excluye a los pequeños agricultores. Comprender esta relación es clave para pensar en políticas públicas que garanticen un uso equitativo y democrático del espacio público, reconociendo la función social que cumple para quienes, desde el campo, sostienen la seguridad alimentaria de las ciudades y permiten un equilibrio entre lo urbano y lo rural.
71. En el caso concreto, el artículo 16, numeral 1, literal b de la ordenanza impugnada establece una prohibición a la ocupación de bienes de uso público para cualquier tipo de actividad comercial no autorizada. En este sentido, la accionante alega que prohibir totalmente las ventas ambulantes en espacios públicos atenta contra el derecho al libre escogimiento del trabajo, pues el trabajo autónomo es una modalidad de trabajo

reconocida por la Constitución que, de manera habitual, se ejerce en el espacio público. Además, hace énfasis en que se trata de una labor de autosustento que, en su mayoría, es practicada por sectores económicamente vulnerables. Así, señala que su prohibición genera un perjuicio económico para muchas familias en cuestiones como su acceso a la alimentación, la vivienda y demás necesidades básicas para alcanzar una vida digna.

72. Por su parte, el GAD Municipal de Ambato afirma que para poder realizar cualquier tipo de actividad en el espacio público hay que efectuar un procedimiento específico “de licenciamiento”. Pese a ello, no se evidencia que el GAD Municipal de Ambato haya establecido un procedimiento normativo y específico para el efecto, que permita a las personas trabajadoras autónomas acceder a una autorización para ejercer actividades comerciales permanentes en el espacio público. El propio GAD Municipal de Ambato ha señalado que, con las ordenanzas vigentes, “no existe la posibilidad de otorgarles el permiso”, lo que en la práctica supone una prohibición total del trabajo autónomo fuera de plazas y mercados. Si bien el GAD Municipal de Ambato también informó sobre la existencia de un “Manual del Proceso: Permiso de Espacios Públicos”, la Corte advierte que dicho instrumento constituye una herramienta administrativa interna y no una regulación que habilite el licenciamiento para el trabajo autónomo en el espacio público, pues no son normas que definan el acceso, las condiciones, límites ni garantías aplicables para la obtención de la autorización. Frente a la ausencia de normativa, la institución accionada menciona que existe un proyecto para reubicar a los trabajadores autónomos, que hay estudios y una proyección para realizar mercados o plazas al aire libre donde estas personas puedan ejercer su actividad en días específicos mediante un pago de regalías. Sin embargo, ninguno de estos elementos constituye una disposición normativa que permita el licenciamiento para el trabajo autónomo.
73. En consecuencia, esta Corte observa que actualmente el trabajo autónomo en el espacio público —a diferencia del trabajo en los espacios de los mercados y autorizaciones para ferias— se encuentra totalmente prohibida. De ahí que sea pertinente analizar la proporcionalidad del artículo 16, numeral 1, literal b de la norma impugnada.

7.1.1. Análisis de la prohibición del artículo 16, numeral 1, literal b de la ordenanza impugnada a la luz del test de proporcionalidad

74. La ordenanza impugnada prohíbe la ocupación de los bienes de uso público para el desarrollo de cualquier actividad comercial no autorizada. Esta disposición impone una restricción directa al ejercicio del derecho al trabajo, pues impide el desarrollo de actividades comerciales por parte de trabajadores autónomos y comerciantes

minoristas en los espacios públicos de la ciudad. Dado que estas formas de trabajo constituyen no solo modalidades reconocidas y protegidas por la Constitución –párrafo 46 *supra*– sino también un medio fundamental de subsistencia para grupos históricamente excluidos –como mujeres, adultos mayores y personas indígenas–, esta Corte analizará la proporcionalidad de dicha medida, conforme al artículo 3 numeral 2 de la LOGJCC. Para ello, se verificará que la ordenanza en cuestión: (i) persiga un fin constitucionalmente válido, (ii) sea idónea, (iii) sea necesaria y (iv) proporcional en sentido estricto en relación con dicho fin.³¹

i) Fin constitucionalmente válido

75. Respecto a este criterio, la Corte ha establecido que para que una medida persiga un fin constitucionalmente válido debe tener como horizonte el cumplimiento de un objetivo previsto en la Constitución o que busque proteger derechos constitucionales.³²
76. En relación con el (i) fin constitucionalmente válido, esta Corte encuentra que, a través de la prohibición establecida en la ordenanza impugnada, el GAD Municipal de Ambato pretende regular y controlar la ocupación de bienes de uso público con el objetivo de garantizar la libertad de “tránsito del resto de la ciudadanía”. Lo anterior persigue fines constitucionalmente válidos a la luz de los artículos 3 numeral 2, 66 numeral 14, 226 y 264 numerales 1, 2, 3 y 6 de la Constitución, relativos a la libertad de tránsito y la competencia del GAD Municipal de Ambato de planificar el desarrollo y el ordenamiento territorial, regular y controlar el uso del suelo, gestionar la vialidad urbana, administrar el tránsito y el transporte público.³³ Por estas consideraciones, la

³¹ CCE, sentencia 3-19-IN/21, 10 de noviembre de 2021, párr. 34.

³² CCE, sentencia 7-15-IN/21, 7 de abril de 2021, párr. 32; y, sentencia 21-18-IN/24, 11 de julio de 2024, párr. 112.

³³ El artículo 3 numeral 2 de la Constitución establece como deber primordial del Estado garantizar sin discriminación el efectivo goce de los derechos, entre los que se encuentra la seguridad y el orden público. El artículo 66 numeral 14 de la Constitución reconoce el derecho a transitar libremente por el territorio nacional. El artículo 226 de la Constitución impone a las entidades del sector público la obligación de ejercer sus competencias en el marco de la Constitución y la ley, con miras a hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos constitucionales. Lo que implica que las actuaciones de la administración pública deben orientarse a la realización de fines legítimos conforme al ordenamiento jurídico. Por su parte, el numeral 1 del artículo 264 de la Constitución establece como competencia exclusiva de los gobiernos autónomos descentralizados municipales planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con una planificación nacional, regional, provincial y parroquial con el objetivo de regular el uso y ocupación del suelo urbano y rural. Asimismo, el artículo 264 numeral 2 de la Constitución reconoce a los gobiernos autónomos descentralizados municipales la competencia exclusiva para planificar, regular y controlar el uso y ocupación del suelo en el ámbito de sus circunscripciones, lo cual incluye la gestión del espacio público. Adicionalmente, los numerales 3 y 6 del artículo 264 de la Constitución determinan como competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados municipales planificar, construir y mantener la vialidad urbana, así como, planificar, regular y controlar el tránsito dentro de su territorio nacional.

Corte observa que la medida bajo análisis persigue un fin constitucionalmente legítimo.

ii) Idoneidad

77. Sobre el análisis de la idoneidad de la medida, este Organismo ha sostenido que corresponde determinar su eficacia respecto al cumplimiento del fin constitucionalmente válido perseguido.³⁴ Es decir, se verificará si la medida es conducente para satisfacer el fin constitucionalmente válido que persigue.
78. La medida impugnada pretende regular y controlar la ocupación de bienes de uso público con el objetivo de garantizar la libertad de “tránsito del resto de la ciudadanía”. Este propósito se vincula con el ejercicio de competencias del GAD Municipal de Ambato para planificar el desarrollo y el ordenamiento territorial, la regulación del uso del suelo, la gestión de la vialidad urbana y la administración del tránsito y transporte público. En este sentido, la prohibición establecida en la ordenanza impugnada es idónea para cumplir dicho objetivo pues al evitar que los trabajadores autónomos y comerciantes minoristas realicen sus actividades en el espacio público, se garantiza que exista libertad de tránsito para el resto de los habitantes de la ciudad y el ejercicio de las competencias del GAD Municipal de Ambato en relación con el espacio público.

iii) Necesidad

79. En cuanto a la necesidad, la Corte ha referido que se debe verificar que la medida adoptada sea la menos restrictiva para el ejercicio del derecho³⁵ y que siga siendo igualmente idónea para alcanzar el fin constitucionalmente válido.
80. En el caso *in examine*, si bien el fin de garantizar la libertad de tránsito y el ejercicio de las competencias del GAD Municipal de Ambato es constitucionalmente válido, existen medidas menos restrictivas que permitirían alcanzarlo sin imponer una prohibición absoluta al trabajo autónomo y al comercio minorista en el espacio público. En primer lugar, la norma impugnada podría partir de una lógica de regulación y no prohibición. A partir de ello, podrían crearse mecanismos como permisos diferenciados, zonas de comercio reguladas, ferias móviles, horarios definidos o procesos participativos de ordenamiento territorial que regulen espacios públicos en donde se permita el trabajo autónomo y el comercio minorista de manera informal. En este punto, cabe precisar que el “Manual del Proceso: Permiso de Espacios Públicos”

³⁴ CCE, sentencia 7-15-IN/21, 7 de abril de 2021, párr. 35; sentencia 025-16-SIN-CC, caso 00047-14-IN, 6 de abril de 2016, p. 12; y, sentencia 21-18-IN/24, 11 de julio de 2024, párr. 114.

³⁵ CCE, sentencia 025-16-SIN-CC, caso 00047-14-IN, 6 de abril de 2016, p. 12; y, sentencia 21-18-IN/24, 11 de julio de 2024, párr. 116.

presentado por el GAD Municipal de Ambato no constituye una medida alternativa menos restrictiva, pues se trata de un instrumento administrativo interno que no crea ni habilita un procedimiento normativo para la obtención de autorizaciones por parte de personas que ejercen trabajo autónomo en el espacio público.

81. La Corte nota, por ejemplo, que previo a la promulgación de la ordenanza impugnada, el GAD de Ambato sí tenía un procedimiento para emitir “matrículas” a los comerciantes informales. Así, se permitía la solicitud de ocupación de espacio públicos y determinaba el costo de USD 3 para la ocupación de puestos en la vía pública para fines comerciales, en un espacio de tres metros cuadrados. El artículo 33 de la Ordenanza que regulaba la ocupación de la vía pública,³⁶ establecía que la Dirección de Servicios Públicos debía revisar la solicitud de puestos en la vía pública y emitía una “matrícula”. Para la matrícula se debía pagar entre USD 1 a USD 5, dependiendo de la actividad económica.
82. Estas alternativas resultan especialmente pertinentes en virtud de la información expuesta anteriormente. Los datos demuestran que un alto porcentaje de la población en Ambato trabaja en el sector informal de forma independiente. Además, la participación mayoritaria de mujeres, personas adultas mayores y pueblos indígenas en estas actividades revela que se trata de sectores que enfrentan mayores dificultades para cambiar de ocupación o acceder a otras formas de empleo, lo que vuelve aún más urgente la necesidad de evaluar opciones normativas que no restrinjan de forma absoluta su acceso al espacio como fuente de sustento.
83. Estas consideraciones evidencian que la prohibición absoluta cuestionada no solo incide en el derecho al trabajo, sino también en el derecho a la ciudad, pues restringe de manera intensa el acceso al espacio público, afecta la diversidad social y económica que caracteriza a la vida urbana y debilita la posibilidad de que sectores históricamente marginados participen en la construcción y disfrute de la ciudad.
84. En este orden de ideas, esta Corte advierte que, si bien el fin de garantizar la libertad de tránsito y el ejercicio de las competencias del GAD Municipal de Ambato es constitucionalmente válido, existen medidas menos restrictivas que permitirían alcanzarlo sin imponer una prohibición absoluta al trabajo autónomo y al comercio minorista en el espacio público. Por lo tanto, la medida no resulta necesaria. Sin perjuicio de ello, y con el fin de agotar el análisis de proporcionalidad, esta Corte considera pertinente continuar con la verificación del siguiente elemento.

iv) Proporcionalidad en estricto sentido

³⁶ Ordenanza que regula la ocupación de la vía pública, discutida y aprobada en sesiones de 22 de mayo y 4 de julio de 2001 por el Concejo Cantonal de Ambato, y publicada el 30 de julio de 2001.

85. Finalmente, al someter la medida al examen de (iv) proporcionalidad, se debe ponderar si el grado de afectación a los derechos al trabajo y a la ciudad es justificable frente al beneficio que se pretende alcanzar con la satisfacción del fin legítimo que persigue el GAD Municipal de Ambato.
86. La Corte nota que la prohibición del comercio autónomo en el espacio público permite controlar y regular la ocupación de bienes de uso público y, en consecuencia, ante una prohibición general, debería satisfacer de manera alta o importante la libertad de tránsito y el ejercicio de las competencias de regulación y control del GAD Municipal de Ambato. Una prohibición absoluta debería implicar que en el espacio público no exista venta de productos o prestación de servicios por parte de trabajadores autónomos y comerciantes minoristas. Si esta prohibición se cumple y el control sobre ella es efectivo, el espacio público en el GAD de Ambato no debería tener ningún tipo de venta o servicio informal. Si la satisfacción de este principio es alta, por el nivel de prohibición, el detrimento al derecho al trabajo, específicamente al trabajo autónomo y comercio minorista, también es alto.
87. En este caso, la prohibición afecta de forma directa y grave a un sector amplio de la población que depende del trabajo autónomo y el comercio minorista como medio de subsistencia. Esta actividad no solo les permite sostener una vida digna, sino que también cumple con una función social relevante, al abastecer a la ciudad de bienes y servicios accesibles para las personas de menores recursos y como consecuencia, dinamiza la economía local.
88. Este Organismo considera que la afectación es aún más profunda si se considera que muchas de estas personas –en particular mujeres indígenas- provienen de zonas rurales y dependen del uso del espacio urbano para comercializar productos agrícolas. Como se evidenció en los testimonios presentados en calidad de *amicus*, el uso del espacio público no es un privilegio, sino una práctica necesaria para mantener el equilibrio entre lo urbano y lo rural. La ordenanza impugnada desconoce esta interdependencia sin brindar una alternativa de integración económica entre ambos espacios.
89. Además, la ordenanza impugnada establece una restricción normativa que impide el ejercicio de actividades laborales en espacios públicos, sin ofrecer vías de regularización. Si bien existe un instrumento administrativo denominado “Manual del Proceso: Permiso de Espacios Públicos”, el mismo GAD Municipal de Ambato, señaló que “no se han otorgado autorizaciones para la realización de actividades comerciales permanentes en la vía pública fuera de plazas y mercados”. Así, la ordenanza impugnada termina por excluir del espacio público a quienes, por razones estructurales, encuentran en él la única vía para generar ingresos, lo cual implica una afectación severa al derecho al trabajo autónomo. Esta prohibición de la ordenanza

impugnada también incide de forma negativa en el ejercicio del derecho a la ciudad, en tanto impide que quienes ejercen el trabajo autónomo puedan disfrutar de espacios que favorezcan sus diversas manifestaciones y capacidades de vida, así como el acceso equitativo a los recursos urbanos, bienes, servicios y oportunidades que la ciudad debe ofrecer a toda la población. Al restringir el acceso al espacio público, también se vulneran principios fundamentales como la gestión democrática de la ciudad, la promoción de la diversidad social, económica y cultural, y el equilibrio entre lo urbano y lo rural.

90. En consecuencia, incluso con la existencia del referido manual administrativo que ha sido presentado por el GAD Municipal de Ambato –que no constituye una norma de procedimiento ni habilita jurídicamente la posibilidad de obtener autorizaciones para el trabajo autónomo en el espacio público–, la intensidad de la afectación permanece, pues no existe una vía real y normativa que permita conciliar el ejercicio al trabajo con la gestión del espacio público.
91. En este contexto, se advierte que la limitación a los derechos al trabajo y a la ciudad no se compensa con el fin constitucionalmente válido –libre tránsito y el ejercicio de las competencias de regulación y control del GAD Municipal de Ambato–, sobre todo si se considera que la mayoría de la población económicamente activa en Ambato pertenece al sector informal, y que el GAD de Ambato no ha demostrado que la medida sea indispensable para garantizar la libertad de tránsito. En consecuencia, esta Corte concluye que la medida resulta desproporcional en sentido estricto.
92. En virtud del análisis realizado en el test de proporcionalidad, esta Corte concluye que la medida contenida en la ordenanza impugnada no cumple con los criterios de necesidad y proporcionalidad. La prohibición absoluta del uso del espacio público para actividades comerciales no autorizadas, sin un mecanismo que viabilice la obtención de una autorización para el ejercicio de dichas actividades, constituye una restricción absoluta de los derechos al trabajo y a la ciudad, que, en principio, tal como se encuentra formulada la norma, no admitiría excepción. Ello, en virtud de que dicha prohibición limita la ocupación de bienes de uso público para cualquier tipo de actividad comercial no autorizada, sin establecer un mecanismo que efectivamente permita la autorización de estas actividades. Esto, aun cuando el trabajo autónomo es una modalidad de empleo reconocida y protegida por la Constitución.
93. Por ello, esta Corte concluye que, si bien el GAD Municipal de Ambato cuenta con la competencia para regular y controlar el uso del espacio público, esta facultad no le autoriza a imponer prohibiciones absolutas que restrinjan el ejercicio de otros derechos, especialmente en ausencia de normas de procedimiento que garanticen el acceso equitativo a dichos espacios conforme a los principios de sustentabilidad,

justicia social, diversidad cultural y equilibrio entre lo urbano y lo rural que componen el derecho a la ciudad.

94. En la misma línea de ideas, este Organismo ha manifestado que existe un deber del Estado de permitir que las actividades económicas que persigan fines constitucionales válidos puedan realizarse en la práctica y se conviertan en una manifestación de otros derechos, como el derecho al trabajo y a la ciudad. Por tal razón, de ser el caso, se deben establecer regulaciones y requisitos legales razonables, tomando en consideración la actividad en cuestión.³⁷
95. Este Organismo reitera el reconocimiento de que las autoridades cuentan con la facultad y el deber de controlar, proteger y recuperar el espacio público. Sin embargo, también tienen la obligación de respetar los derechos fundamentales de las personas. En esta medida, la Corte considera que la recuperación y control del espacio público no puede realizarse sobreponiéndose a los derechos de los trabajadores autónomos y comerciantes minoristas. El ejercicio de esa facultad de regulación y control debe armonizarse con la garantía del trabajo en esos espacios, y en condiciones dignas.
96. Ahora bien, debido a que la ausencia de un mecanismo para autorizar actividades en el espacio público vulnera los derechos al trabajo y a la ciudad, la Corte considera que el artículo 16, numeral 1, literal b de la ordenanza impugnada solo puede reputarse constitucional, si incorpora la existencia de un procedimiento al respecto. Dicho procedimiento debe encontrarse previsto en una norma de carácter general y abstracto, y debe contemplar reglas claras sobre acceso, requisitos, plazos, autoridades competentes, criterios de decisión y garantías del debido proceso para quienes sean solicitantes. Por ende, no satisfacen este estándar instrumentos administrativos internos o documentos operativos. Por lo tanto, esta Magistratura determina la constitucionalidad condicionada de la disposición. Así, la norma que establece que “Queda prohibido: 1. Ocupar los bienes de uso público contemplados en el artículo 1 de esta ordenanza: b) Con la realización de [...] cualquier tipo de actividad comercial no autorizada” será constitucional siempre que se establezca un mecanismo que viabilice la obtención de autorizaciones para el ejercicio de actividades comerciales en el espacio público.
97. En este sentido, esta Corte precisa que la referencia a actividades “no autorizadas” contenida en el artículo 16, numeral 1, literal b de la ordenanza impugnada solo puede entenderse constitucionalmente como aquella situación en la que, existiendo un procedimiento normativo previo, general y accesible para la obtención de autorizaciones, la persona interesada no hubiere solicitado dicha autorización o esta le hubiere sido negada conforme a reglas preestablecidas. En ausencia de un

³⁷ CCE, sentencia 106-20-IN/24, 22 de agosto de 2024, párr. 49.

procedimiento de esta naturaleza, no resulta jurídicamente posible calificar una actividad como “no autorizada”, pues ello supondría imponer una carga inexistente y generaría una afectación injustificada a los derechos al trabajo y a la ciudad.

- 98.** Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales, conforme a los numerales 1, 2, 3 y 6 del artículo 164 de la Constitución, conservan la competencia para planificar el desarrollo cantonal, regular el uso y ocupación del suelo, gestionar el espacio público, mantener la vialidad urbana y organizar el tránsito en su jurisdicción. No obstante, en la causa que nos ocupa, la inexistencia de un mecanismo que permita a los trabajadores autónomos acceder a una autorización para ejercer su actividad genera, en principio, una imposibilidad material para aplicar medidas provisionales o sancionatorias, pues tales medidas presuponen la existencia de un marco de regularización previo. De este modo, mientras no exista dicha regulación normativa, la aplicación de medidas o sanciones frente a actividades no autorizadas carecería de sustento y podría devenir arbitraria.
- 99.** En este contexto, y conforme se señaló en el párrafo 43 *supra*, este Organismo constata que las disposiciones de la ordenanza impugnada relativas a las medidas provisionales y a la sanción se aplicarían como consecuencia de la prohibición prevista en el artículo 16, numeral 1, literal b, cuya constitucionalidad ha sido condicionada en el presente apartado.
- 100.** En consecuencia, una vez que esta Corte ha determinado que la prohibición del ejercicio de actividades comerciales no autorizadas en bienes de uso público solo será constitucional cuando exista una regulación previa que habilite el ejercicio de la actividad respectiva, no resulta procedente efectuar un análisis autónomo de las normas que prevén medidas provisionales y sanciones, en tanto su aplicación presupone la constitucionalidad de la prohibición que les sirve de fundamento. Por ello, no corresponde un pronunciamiento sobre dichas disposiciones.

8. Decisión

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

- 1. Aceptar parcialmente** la acción pública de inconstitucionalidad **35-18-IN**.
- 2. Declarar** la constitucionalidad condicionada del artículo 16, numeral 1, literal b de la ordenanza impugnada, en el sentido de que la prohibición de “1. Ocupar los bienes de uso público contemplados en el artículo 1 de esta ordenanza: b) Con la realización de actividades: artísticas, religiosas, deportivas, sociales o cualquier

tipo de actividad comercial no autorizada” se entenderá referida únicamente a actividades que, existiendo un procedimiento normativo previo para la obtención de autorizaciones, no cuenten con dicha autorización. La disposición será constitucional siempre que se establezca el mecanismo que viabilice la obtención de autorizaciones para el ejercicio de actividades comerciales en el espacio público.

3. **Recordar** al Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Ambato que, en el ejercicio de su potestad normativa, debe adecuar sus ordenanzas y demás normativa que estime pertinente al ordenamiento jurídico vigente, particularmente en materia de procedimiento administrativo sancionador, de conformidad con los parámetros constitucionales desarrollados en esta sentencia.
4. **Disponer** al Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Ambato que difunda de manera inmediata el contenido íntegro de esta sentencia en su sitio web oficial, mediante un acceso directo en su página de inicio, con carácter permanente durante un plazo de seis meses. El GAD Municipal de Ambato informará sobre el cumplimiento de esta medida, en el término de diez días a partir de la notificación de esta sentencia, mediante la activación de un enlace en el sitio web institucional. Asimismo, concluido el plazo de seis meses de publicación de la sentencia, en el término de diez días, el GAD Municipal de Ambato presentará un informe actualizado sobre el cumplimiento de la medida.
5. **Ordenar** al Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Ambato que implemente un programa de capacitaciones dirigidas a las autoridades, servidores, servidoras y trabajadores y trabajadoras municipales encargados de la planificación, regulación, control, uso y gestión del espacio público, con el fin de garantizar el respeto del derecho al trabajo en todas sus modalidades y la protección del trabajo autónomo, el derecho a la ciudad, el derecho a la propiedad y el principio de prohibición de confiscación de sus herramientas y medios de trabajo, reconocidos en la Constitución y desarrollados en la presente sentencia. El programa de capacitaciones deberá estar articulado con instituciones públicas y/o académicas. Asimismo, deberá abordar, de manera prioritaria, la protección del trabajo autónomo y las obligaciones estatales frente a las personas en situación de vulnerabilidad, para lo cual, se dispone que el Consejo Cantonal para la Protección de Derechos de Ambato sea el órgano supervisor de este programa. La Alcaldía en coordinación con Consejo Cantonal de Derechos del GADM de Ambato remitirá a esta Corte, en un término de 90 días contados a partir de la notificación de esta sentencia, un informe en el que se detalle el diseño del programa de capacitaciones, el cronograma, el contenido, y perfiles de las/os responsables de los correspondientes talleres, así como de las/os responsables de

la ejecución de las medidas. Una vez cumplida dicha medida, la Alcaldía en coordinación con Consejo Cantonal de Derechos del GADM de Ambato contará con el término de 180 días para remitir a esta Corte la documentación que acredite la ejecución del programa.

6. Disponer al Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Ambato y al Consejo Cantonal para la Protección de Derechos de Ambato que, en el término de 90 días contados desde la notificación de esta sentencia, organice, en coordinación con organizaciones sociales, procesos de socialización dirigidos a las personas trabajadoras autónomas y comerciantes minoristas, respecto a sus derechos constitucionales y obligaciones, en todas las modalidades del derecho al trabajo, así como la protección del trabajo autónomo, del derecho a la ciudad, del derecho a la propiedad, la prohibición de confiscación de sus herramientas y medios de trabajo, y el uso adecuado del espacio público. Los talleres y encuentros de socialización se realizarán con el fin de contribuir a la adecuación normativa, así como, para garantizar la gestión democrática del espacio público y la participación de las personas vinculadas al sector informal y las organizaciones de defensa de derechos humanos. Los procesos de socialización deberán incluir materiales en lenguaje sencillo, formatos accesibles y difundirse en medios comunitarios y otros espacios, pudiendo incluirse traductores interculturales. El GAD Municipal de Ambato informará sobre el cumplimiento de esta medida en el término de 120 días contados a partir de la notificación de esta sentencia.

7. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal que, la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez (voto concurrente), Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez; y, dos votos salvados de los jueces constitucionales Raúl Llasag Fernández y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 29 de enero de 2026.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Voto concurrente
Juez: Jorge Benavides Ordóñez

SENTENCIA 35-18-IN/26

VOTO CONCURRENTENTE

Juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente presento mi voto concurrente referente a la sentencia 35-218-IN/26 aprobada el 29 de enero de 2026 por el Pleno de la Corte Constitucional, de acuerdo con las consideraciones que se exponen a continuación:
2. La sentencia 35-18-IN/26 aceptó parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad y declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 16, numeral 1, literal b de la ordenanza impugnada, en el sentido de que la prohibición de “1. Ocupar los bienes de uso público contemplados en el artículo 1 de esta ordenanza: b) Con la realización de actividades: artísticas, religiosas, deportivas, sociales o cualquier tipo de actividad comercial no autorizada” se entenderá referida únicamente a actividades que, existiendo un procedimiento normativo previo para la obtención de autorizaciones, no cuenten con dicha autorización. La disposición será constitucional siempre que se establezca una norma de procedimiento que viabilice la obtención de autorizaciones para el ejercicio de actividades comerciales en el espacio público.
3. Bajo estas consideraciones, estimo que se debe establecer un tiempo límite para que se cree el procedimiento normativo previo a la obtención de autorizaciones, con el objetivo de evitar un desorden en la ocupación de los espacios públicos, razón por la que se debe disponer al Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Ambato que, en el término máximo de 90 días contados desde la notificación de esta sentencia, establezca dicha norma de procedimiento que viabilice la obtención de autorizaciones para el ejercicio de actividades comerciales en el espacio público.
4. Por estas razones consigno mi voto concurrente al presente caso.



Jorge Benavides Ordóñez
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que, el voto concurrente del juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez, anunciado en la sentencia de la causa 35-18-IN, fue presentado mediante correo electrónico de 04 de febrero de 2026, a las 12:45; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Voto salvado

Juez: Richard Ortiz Ortiz

SENTENCIA 35-18-IN/26

VOTO SALVADO

Juez constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Respetuosamente me aparto del voto de mayoría de la sentencia 35-18-IN/26 por las razones que se exponen a continuación:
2. El voto de mayoría declaró la “constitucionalidad condicionada” del artículo 16 numeral 1 literal b de la ordenanza impugnada (“**norma impugnada**”). La sentencia determinó que la medida establecida en la norma impugnada no cumple con los criterios de necesidad y proporcionalidad. Según el voto de mayoría, “la prohibición absoluta del uso del espacio público para actividades comerciales no autorizadas, sin un mecanismo que viabilice la obtención de una autorización para el ejercicio de estas actividades constituye una restricción absoluta de los derechos al trabajo y a la ciudad”. Así, se afirmó que la norma impugnada, “limita la ocupación de bienes de uso público para cualquier tipo de actividad comercial no autorizada, sin establecer un mecanismo que efectivamente permita la autorización de estas actividades. Esto, aun cuando el trabajo autónomo es una modalidad de empleo reconocida y protegida por la Constitución”.
3. Mi desacuerdo con esta decisión se fundamenta en que el voto de mayoría no consideró que la norma impugnada, artículo 16.1.b de la ordenanza, reproduce, en esencia, lo dispuesto en el inciso 3 del artículo 329 de la Constitución. Estas normas establecen:

Tabla 1

Norma impugnada: art. 16.1.b	Constitución de la República: art. 329
<p><i>Art. 16.- Queda prohibido:</i></p> <p>1. Ocupar los bienes de uso público contemplados en el artículo 1 de esta ordenanza: [...]</p> <p>b) Con la realización de actividades: artísticas, religiosas, deportivas, sociales o cualquier tipo de <i>actividad comercial no autorizada</i> (énfasis añadido).</p>	<p>Art. 329.- Acceso al empleo en igualdad de condiciones.</p> <p>[...]</p> <p>Se reconocerá y protegerá el trabajo autónomo y por cuenta propia realizado en espacios públicos, <i>permitidos por la ley y otras regulaciones</i>. Se prohíbe toda forma de confiscación de sus productos, materiales o herramientas de trabajo (énfasis añadido).</p>

Fuente: Tabla elaborada por la CCE.

4. De la comparación de las disposiciones citadas, se evidencia que la norma impugnada *sí permite* la ocupación de bienes de uso público para el desarrollo de actividades comerciales, siempre que exista *autorización*. Esta previsión *guarda armonía* con el artículo 329 de la Constitución, el cual “reconoce y protege el trabajo autónomo y por cuenta propia realizado en espacios públicos, conforme a la ley y a las regulaciones

aplicables”. En consecuencia, la norma impugnada *no excluye* el ejercicio de actividades comerciales, sino que mantiene abierta dicha posibilidad cuando estas se desarrollan de manera autorizada y regulada por el GAD de Ambato, como lo manda la propia Constitución.

5. Sobre la base de lo expuesto, no comparto el criterio del voto de mayoría que sostiene que la norma impugnada consagra una “prohibición absoluta del uso del espacio público para actividades comerciales no autorizadas”. A mi juicio, la norma impugnada, tal como se encuentra redactada, *no establece una prohibición absoluta* del comercio en el espacio público, sino que *restringe únicamente* aquellas actividades que se realizan al margen del régimen de autorización. En consecuencia, considero que el artículo 16.1.b de la ordenanza impugnada *resulta compatible* con el artículo 329 de la Constitución.
6. Además, al estimar que la norma impugnada es constitucional por ser compatible con el artículo 329 de la Constitución, tampoco comparto el criterio del voto de mayoría según el cual dicha disposición sería inconstitucional por no superar el test de necesidad y proporcionalidad en sentido estricto (párrafo 92). Ello se debe a que el GAD de Ambato cuenta con la competencia constitucional para regular, de manera clara y accesible, los procedimientos para la obtención de permisos relacionados con el uso y ocupación del suelo en el cantón, con fines comerciales (art. 264.2 CRE). El ejercicio de esta potestad tendría como finalidad garantizar que los trabajadores autónomos dispongan de mecanismos formales que les permitan desarrollar legítimamente su actividad, en condiciones de orden.
7. En este contexto, no resulta plenamente justificado aplicar el test de proporcionalidad para declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada por falta de necesidad o proporcionalidad en sentido estricto y, simultáneamente, condicionar su aplicación a la creación de un mecanismo que viabilice la obtención de autorizaciones para el ejercicio de actividades comerciales en el espacio público. Si la norma impugnada ya permite dichas actividades mediante autorización y si el GAD de Ambato cuenta con competencia constitucional para regular los procedimientos correspondientes, no se advierte que la medida sea innecesaria ni desproporcionada. En este sentido, a mi criterio, la decisión de mayoría se vincula, más bien, con la forma en que la norma debe ser implementada en la práctica administrativa, aspecto que por sí solo, no compromete su constitucionalidad.
8. En conclusión, considero que la norma impugnada no establece una prohibición absoluta del uso del espacio público para actividades comerciales, sino que regula su ejercicio mediante un régimen de autorización. Dicha regulación se enmarca en las competencias constitucionales del GAD y resulta compatible con el artículo 329 de la

Constitución, por lo que no se advierte una afectación desproporcionada al derecho al trabajo autónomo.

9. Por todas las consideraciones expuestas, estimo que se debió desestimar la acción pública de inconstitucionalidad 35-18-IN, y solo advertir que el GAD de Ambato debe contar con una normativa de autorización para el trabajo en el espacio público que sea accesible, socializado y ágil.

RICHARD
OMAR
ORTIZ ORTIZ
Firmado digitalmente por
RICHARD OMAR
ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2026.03.03
10:09:01 -05'00'
Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que, el voto salvado del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 35-18-IN, fue presentado mediante correo electrónico de 09 de febrero de 2026, a las 09:13; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Voto salvado

Juez: Raúl Llasag Fernández

SENTENCIA 35-18-IN/26

VOTO SALVADO

Juez constitucional Raúl Llasag Fernández

1. Respetuosamente me aparto de la sentencia de mayoría 35-18-IN/26 por las consideraciones que se manifiestan a continuación:
2. La sentencia de mayoría se pronunció sobre una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo propuesta por Elizabeth Kathleen Campbell en contra de los artículos 4 y 16 de la Ordenanza 100.139, expedida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Ambato, que regula y controla la ocupación de bienes de uso público. En particular, la demanda impugnó *los literales a y b del artículo 4*, relativos a la adopción de medidas provisionales como el retiro y decomiso de bienes, así como *el artículo 16 número 1 literales b y e, y su antepenúltimo inciso*, que establecen prohibiciones vinculadas a la ocupación del espacio público para actividades comerciales no autorizadas y prevén sanciones frente a su inobservancia. La accionante cuestionó, entre otros aspectos, la compatibilidad de dichas disposiciones con los derechos al trabajo, al trabajo autónomo realizado en espacios públicos y al disfrute pleno de la ciudad.
3. El Pleno, en decisión de mayoría, *aceptó* parcialmente la acción y declaró la *constitucionalidad condicionada* del artículo 16 número 1 literal b al considerar que la disposición configuraría una prohibición absoluta del trabajo autónomo en el espacio público, debido a la inexistencia de una norma procedimental que viabilice la obtención de autorizaciones.
4. Antes de expresar mi discrepancia con el razonamiento de la decisión de mayoría, estimo importante precisar que mi postura *no parte de desconocer la situación de vulnerabilidad estructural* en la que se encuentran amplios sectores de la población que recurren al trabajo autónomo como forma de subsistencia, ni la falta de empleo y de oportunidades laborales formales que en este momento caracteriza el contexto social y económico del país, tal como lo evidencian los altos índices de desempleo, subempleo e informalidad. Por el contrario, parte del reconocimiento de que estas condiciones inciden directamente en el uso del espacio público como medio de generación de ingresos y en la especial protección constitucional que merece el trabajo autónomo.
5. No obstante, en esta ocasión, considero que el razonamiento de la mayoría *parte de una caracterización incorrecta del contenido normativo de la disposición impugnada*

y desplaza el control de constitucionalidad hacia déficits de aplicación práctica que, por sí mismos, no alteran el sentido jurídico de la norma examinada. En consecuencia, este voto salvado se concentrará en realizar: **i)** un breve análisis del *contexto social y económico* en el que se inserta la regulación del espacio público y el trabajo autónomo; **ii)** el *alcance normativo* del artículo 16 número 1 literal b con especial énfasis en explicar por qué su tenor no configura una prohibición absoluta; **iii)** los *límites del control de constitucionalidad*, particularmente la distinción entre el examen del contenido normativo y las deficiencias en su implementación administrativa; y **iv)** la *respuesta constitucional* que, a mi criterio, resultaba más adecuada frente a la disposición impugnada.

Contexto social y económico del trabajo autónomo y del uso del espacio público

6. El análisis de la constitucionalidad de normas que regulan el uso del espacio público no puede abstraerse del contexto social en el que dichas disposiciones operan. En el Ecuador, y de manera especialmente visible en cantones que cumplen funciones de articulación económica y comercial entre zonas rurales y urbanas —como ocurre en Ambato—, el trabajo autónomo y el comercio minorista en el espacio público se han consolidado como formas extendidas de subsistencia frente a escenarios estructurales de informalidad, desempleo y precarización laboral.
7. Una parte significativa de la población económicamente activa obtiene sus ingresos a través de actividades realizadas en el espacio público, muchas de ellas vinculadas a dinámicas rurales-urbanas, economías comunitarias, producción agrícola de pequeña escala y comercio de subsistencia. Este fenómeno no responde, en la mayoría de los casos, a una elección libre entre alternativas laborales equivalentes, sino a la necesidad de asegurar condiciones mínimas de vida digna.
8. Desde esta perspectiva, resulta indispensable reconocer que el espacio público cumple una ***función social*** que trasciende su dimensión meramente circulatoria o estética, y que se proyecta como un ámbito de ejercicio de derechos, entre ellos el derecho al trabajo y el derecho a la ciudad. Ello explica la especial sensibilidad constitucional que rodea a las regulaciones que inciden sobre el trabajo autónomo en calles, plazas y otros bienes de uso público.
9. Sin perjuicio de lo anterior, es importante precisar que el reconocimiento de esta realidad social y económica no conduce, sin más, a sostener que toda regulación del comercio en el espacio público sea constitucionalmente inadmisibles. Por el contrario, la propia Constitución admite que el ejercicio del trabajo autónomo en espacios públicos se encuentre permitido por la ley y otras regulaciones, lo que presupone la existencia de márgenes legítimos de intervención normativa por parte de los gobiernos

autónomos descentralizados. Ahora bien, dicha intervención *debe diseñarse y aplicarse con sensibilidad respecto del contexto en el que opera*, evitando enfoques abstractos o rígidos que desconozcan las condiciones estructurales de informalidad y subsistencia que caracterizan a amplios sectores de la población.

10. En este sentido, la regulación del uso del espacio público debe operativizarse bajo *criterios de razonabilidad, gradualidad y proporcionalidad*, privilegiando mecanismos de ordenamiento y prevención antes que respuestas punitivas. Es decir, debiendo agotarse alternativas menos lesivas dentro de los márgenes establecidos por el *Código Orgánico Administrativo*. *Este enfoque no solo responde a exigencias formales del derecho administrativo, sino que constituye una manifestación concreta de sensibilidad constitucional frente a una población que, ante la falta de empleo y oportunidades reales, encuentra en el espacio público un medio legítimo de subsistencia y de ejercicio del derecho al trabajo*, lo que impone a las autoridades el deber de regular sin excluir ni criminalizar la precariedad.

Sobre el contenido del artículo 16 número 1 literal b de la ordenanza impugnada

11. A partir del contexto previamente descrito, expongo que el núcleo de mi discrepancia con la decisión de mayoría radica en la lectura que esta efectúa del artículo 16 número 1 literal b de la ordenanza impugnada. Dicha *disposición* establece que queda prohibido ocupar los bienes de uso público “con la realización de [...] *cualquier tipo de actividad comercial no autorizada*” (énfasis añadido).
12. Una lectura literal y sistemática del texto normativo permite advertir que la prohibición *no recae sobre la actividad comercial en cuanto tal*, ni sobre el trabajo autónomo como modalidad de trabajo reconocida por la Constitución. La prohibición se dirige, de manera expresa, a las actividades comerciales *no autorizadas*, lo cual implica que el propio texto *distingue entre actividades autorizadas y no autorizadas*, y *presupone la posibilidad jurídica de habilitación previa*.
13. En otras palabras, la norma no consagra una prohibición absoluta, sino que diseña un *régimen de autorización administrativa* para el uso del espacio público con fines comerciales. Este tipo de técnica normativa es habitual en la gestión del espacio público y, en abstracto, resulta compatible con el reconocimiento constitucional del trabajo autónomo, siempre que la autorización no sea utilizada como un mecanismo de exclusión arbitraria.
14. De ahí que, sostener que la disposición implica una prohibición absoluta supone desconocer el significado normativo del calificativo “no autorizada” y sustituir el análisis del texto por una valoración de los efectos que, en determinados contextos,

puede generar su aplicación. *En la sentencia de mayoría se arriba a la idea de “prohibición absoluta” no por lo que el enunciado prescribe, sino porque entiende que, ante la inexistencia de una norma procedimental que viabilice autorizaciones y frente a prácticas administrativas restrictivas, el régimen deviene inoperante y, por ende, equivalente a una proscripción total.* Sin embargo, estimo que el control de constitucionalidad de normas generales y abstractas exige partir, en primer término, de su tenor literal y alcance normativo, *sin trasladar automáticamente al contenido de la norma los déficits de operativización o las prácticas administrativas que pueden y deben examinarse con herramientas distintas.*

15. En ese sentido, la disposición impugnada no elimina ni proscribire definitivamente el trabajo autónomo en el espacio público, sino que lo condiciona a un acto previo de habilitación administrativa. El problema constitucional no reside, entonces, en la existencia de una cláusula de autorización, sino, de acuerdo con la sentencia de mayoría y con las afirmaciones de la accionante, en la manera en que dicha autorización es regulada y administrada por la autoridad competente. *Dicho de otro modo: la discusión se desplazó erróneamente hacia el diseño y funcionamiento del régimen de autorizaciones, antes que hacia la supuesta “prohibición absoluta” que el texto, por sí solo, no enuncia.*
16. Por ello, estimo que confundir una norma que condiciona el ejercicio de una actividad a una autorización administrativa –obtención de permisos para la venta autónoma en la vía pública– con una prohibición absoluta, implica atribuirle a la norma un alcance que su propio texto no contiene. Al hacerlo, se deja de analizar lo que la disposición realmente prescribe y se traslada al contenido normativo los problemas derivados de su aplicación u operatividad. Este desplazamiento desnaturaliza el control abstracto de constitucionalidad, *pues convierte una evaluación sobre ausencia de procedimientos o sobre prácticas de la administración en una redefinición del contenido normativo del artículo impugnado.*

Sobre los límites del control de constitucionalidad frente a las deficiencias en la aplicación de la norma

17. En coherencia con lo expuesto, y considerando que la decisión de mayoría concluye que la prohibición contenida en el artículo 16 número 1 literal b se torna absoluta en la práctica debido a la inexistencia de mecanismos eficaces para la obtención de permisos, estimo que dicho razonamiento desplaza indebidamente el eje del control desde el contenido normativo de la disposición hacia deficiencias fácticas o administrativas que, por sí mismas, no modifican el sentido jurídico del enunciado normativo sometido a examen.

18. A mi criterio, la constitucionalidad de una norma general y abstracta no puede quedar supeditada, como regla, a las falencias coyunturales de su implementación. De admitirse lo contrario, el control de constitucionalidad se vería desnaturalizado, pues dejaría de centrarse en el examen del contenido normativo para convertirse en un control de gestión administrativa, condicionado por factores contingentes tales como la capacidad institucional, la voluntad política o el diseño —o ausencia— de políticas públicas específicas.
19. Lo anterior no implica desconocer que la inexistencia de procedimientos normativos claros, accesibles y no discriminatorios pueda generar, en su aplicación concreta, afectaciones a derechos constitucionales. Implica, más bien, preservar una distinción esencial en el control abstracto de constitucionalidad: una cosa es que la autoridad competente incumpla su deber de desarrollo normativo o administre de manera deficiente un régimen de habilitación previsto en la norma; y otra distinta es sostener que tales déficits de regulación o de gestión administrativa alteran el contenido prescriptivo de la disposición examinada y la convierten, por sí mismos, en inconstitucional.
20. Desde esta premisa, corresponde examinar la disposición impugnada atendiendo exclusivamente a su contenido normativo y a los efectos jurídicos que se desprenden de su formulación, sin confundir los problemas derivados de su falta de desarrollo procedimental o de su aplicación operativa con la constitucionalidad del precepto en abstracto.

Resolución del problema jurídico planteado

21. Tras todo lo expuesto, estimo que el artículo 16 número 1 literal b de la ordenanza impugnada resulta constitucional, en la medida en que no establece una prohibición absoluta del trabajo autónomo, sino un régimen de autorización administrativa del uso del espacio público.
22. Lo anterior, no exonera al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Ambato de su obligación constitucional de *regular de manera clara, razonable y accesible* los procedimientos para la obtención de permisos, ni de garantizar que dichos procedimientos no operen como barreras de exclusión para sectores históricamente vulnerables. Sin embargo, tales exigencias debieron canalizarse mediante una *exhortación* o un llamado institucional, y no a través de una declaración de constitucionalidad condicionada que reconfigura el contenido normativo del precepto.
23. Por estas razones, considero que la decisión de mayoría debió declarar la *constitucionalidad* de la disposición impugnada, sin condicionamientos, y dejando a

salvo el deber de la autoridad municipal de adecuar su marco regulatorio y administrativo a los estándares constitucionales de protección del derecho al trabajo y del derecho a la ciudad.

RAUL
LLASAG
FERNANDEZ

Firmado
digitalmente por
RAUL LLASAG
FERNANDEZ
Fecha: 2026.03.04
11:15:41 -05'00'

Raúl Llasag Fernández
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que, el voto salvado del juez constitucional Raúl Llasag Fernández, anunciado en la sentencia de la causa 35-18-IN, fue presentado mediante correo electrónico de 09 de febrero de 2026, a las 12:12; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



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

003518IN-8b722

**Caso 0035-18-IN**

Razón: Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles veinticinco de febrero de dos mil veintiséis por el presidente de la Corte Constitucional, Jhoel Escudero Soliz. El voto concurrente del juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez el día lunes dos de marzo de dos mil veintiséis. El voto salvado del juez constitucional Raúl Llasag Fernández el día miércoles cuatro de marzo de dos mil veintiséis. El voto salvado del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz el día martes tres de marzo 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**



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

NGA/FMA

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.