

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTAMEN Y SENTENCIAS:

1235-22-EP/25 En el Caso No. 1235-22-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 1235-22-EP	2
116-21-IN/25 En el Caso No. 116-21-IN Se desestima la acción pública de inconstitucionalidad	21
167-22-EP/25 En el Caso No. 167-22-EP Se acepta la acción extraordinaria de protección No. 167-22-EP	31
5-25-EE/25 En el Caso No. 5-25-EE Se declara la constitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción por la causal de grave conmoción en las provincias de Guayas, El Oro, Los Ríos y Manabí y en el cantón Echeandía, provincia de Bolívar	43



Sentencia 1235-22-EP/25
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

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

CASO 1235-22-EP

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

SENTENCIA 1235-22-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de las sentencias dictadas en un proceso de acción de protección al no haber identificado una vulneración del derecho a la seguridad jurídica, por no haberse configurado una inobservancia de la sentencia 3-19-JP/20 y acumulados. Asimismo, no se identificó una vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por no haberse configurado el vicio de insuficiencia de la fundamentación normativa en la sentencia de segunda instancia.

1. Antecedentes procesales

1. El 11 de septiembre de 2020, Cristina Johanna Pozo Torres presentó una acción de protección en contra del Ministerio del Trabajo impugnando la terminación del nombramiento provisional que ostentaba en el cargo de directora financiera, mientras estaba embarazada.¹ La causa fue signada con el número 17250-2020-00082.
2. En sentencia de 13 de octubre de 2020, el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Tribunal**”) negó la acción de protección.² Cristina Johanna Pozo Torres interpuso recurso de apelación.

¹ En su demanda explicó que el 23 de septiembre de 2019, fue declarada ganadora de un concurso de méritos y oposición de ascenso y se le otorgó un nombramiento definitivo para el puesto de especialista de contabilidad. El 01 de noviembre de 2019, se le encargó el puesto de directora financiera. Una vez concluido el encargo, el 15 de abril de 2020 se le otorgó un nombramiento provisional para el cargo de directora financiera. El nombramiento fue otorgado de conformidad con el artículo 17 literal b.4) de la Ley Orgánica del Servicio Público, es decir, para “ocup[ar] puestos comprendidos dentro de la escala del nivel jerárquico superior”. Señala que “dentro de las primeras semanas de marzo del 2020 quedó embarazada”, lo cual fue informado a talento humano el 23 de mayo de 2020. El 17 de julio de 2020, el viceministro del Servicio Público solicitó su renuncia por ser “parte del equipo del Nivel Jerárquico Superior” ante lo cual informó al ministro de Trabajo que se encontraba embarazada. El 22 de agosto de 2020, se dio por terminado su nombramiento provisional y se dispuso que se reintegre al puesto de especialista de contabilidad.

² El Tribunal consideró que la accionante “se encontraba en el cargo de Directora Financiera con nombramiento provisional en un cargo de libre nombramiento y remoción y que al darse por finalizado volvería a su cargo de origen como Especialista de Contabilidad-Servidor Público 6 que es de nombramiento definitivo, [...] la accionante ha retornado al cargo de origen en el que actualmente se encuentra laborando y en el que goza de todos los derechos y garantías [...] [Además,] la sentencia de la Corte Constitucional No. 3-19-JP/20 [...] en el párrafo 185, excepciona de su análisis proteccionista

3. En sentencia de 09 de febrero de 2021, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala Provincial**”) rechazó el recurso de apelación y confirmó, en todas sus partes, la sentencia subida en grado.
4. El 09 de marzo de 2021, Cristina Johanna Pozo Torres (“**accionante**”) presentó acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias de primera y segunda instancia.
5. Por sorteo electrónico de 20 de mayo de 2022, le correspondió el conocimiento de la presente causa a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
6. En auto de 04 de agosto de 2022, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda y requirió al Tribunal y a la Sala Provincial remitir informes de descargo.³
7. Mediante auto de 07 de abril de 2025, la jueza ponente avocó conocimiento.

2. Competencia

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

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la accionante

9. La accionante alega la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica (artículos 75, 76 numeral 7 literal 1 y 82 de la Constitución).

precisamente a las servidoras del nivel jerárquico superior al tratarse de una nueva administración, cuando esta da por terminada la relación laboral en el plazo de 30 días contados desde el inicio de sus funciones, [...] en tal sentido, lo actuado por la Directora General Administrativa Financiera Delegada del Ministro de Trabajo [...] al ser una nueva autoridad que inició sus funciones el 1 de agosto de 2020 [...] y dispuesto [la] restitución [de la accionante] a su cargo de origen, mediante acción de personal de fecha 22 de agosto de 2020, lo hizo dentro de los 30 días previstos en el referido párrafo 185”.

³ El Tribunal de la Sala de Admisión estuvo conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Alejandra Cárdenas Reyes y el entonces juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

10. Sobre la sentencia de primera instancia, explica que el Tribunal argumentó que: (i) fue cesada en 30 días contados desde que existió una nueva administración; (ii) el cargo de directora financiera no tenía estabilidad por ser de libre nombramiento y remoción; (iii) la accionante no fue separada de la institución; y (iv) se pretendía la declaración de un derecho. Al respecto, señala que la argumentación del Tribunal “contraría la sentencia de la Corte Constitucional No. 3-19-JP/20” y cita el párrafo 169 de la misma que establecería una protección especial para mujeres embarazadas y en periodo de lactancia que trabajan en el sector público con contrato ocasional, nombramiento provisional o nombramiento de libre remoción. Agrega que su derecho a la estabilidad laboral reforzada fue violentado y que solo pretendía que se lo reconozca hasta que termine su periodo de lactancia. Por lo anterior, considera que el Tribunal no respetó sus derechos e inobservó la sentencia 3-19-JP/20 y acumulados.
11. En cuanto a la sentencia de segunda instancia, aduce que se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva dado que la Sala Provincial resolvió que no existió vulneración de derechos porque no fue desvinculada. Ante esto, estima que se desconoció su derecho a la estabilidad laboral reforzada, así como los criterios de la sentencia 3-19-JP/20 sobre la protección especial de mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, además de los argumentos sobre los efectos de la sentencia invocados en su escrito de fundamentación del recurso de apelación.
12. En lo relativo a la seguridad jurídica, sostiene que las sentencias impugnadas inobservaron jurisprudencia de la Corte Constitucional. Al respecto, explica que, a través de la sentencia 309-16-SEP-CC, se reconoció una estabilidad laboral reforzada de las mujeres embarazadas “hasta el fin del ejercicio fiscal del año en que termina su periodo de lactancia”. Posteriormente, en la sentencia 3-19-JP/20 y acumulados, se modificó el tiempo de vigencia de la protección en el sentido de que esta perduraría hasta la terminación del periodo de lactancia, lo cual fue “inaplica[do]” por la autoridades judiciales.⁴
13. Agrega que, la sentencia 3-19-JP/20 y acumulados fue aplicada erróneamente porque las autoridades judiciales accionadas consideraron que, al tratarse de un puesto de libre remoción, la accionante podía ser cesada de sus funciones dentro de 30 días contados desde que exista una nueva administración. No obstante, a su criterio, no se realizó la remoción dentro de ese término.
14. Respecto de la garantía de la motivación, argumenta que las decisiones de las judicaturas accionadas se fundamentaron en “premisas fácticas (sic) [...] contenidas en la Ley Orgánica del Servicio Público y en su Reglamento General; [que] no son

⁴ La accionante citó los párrafos 175 y 176 de la sentencia 3-19-JP/20 y acumulados.

pertinentes para el caso que se resolvía”. En esa línea, señala que no se explicó la pertinencia de la aplicación de las normas invocadas al caso concreto, particularmente, cuando los juzgadores sostienen que no existió vulneración de derechos porque la accionante no fue desvinculada. Sobre este argumento utilizado por los jueces, agrega que no tiene sustento jurídico y manifiesta que en las sentencias impugnadas no existen “motivos suficientes amparados en normas jurídicas”. Además, considera que remover a una funcionaria embarazada de su puesto de trabajo, pero mantenerla en la institución, puede ser una forma de “evadir y maquillar” una vulneración de derechos.

15. Solicita que se acepte su demanda, se declare la vulneración de sus derechos, se dejen sin efecto las sentencias impugnadas y se dicte una sentencia de mérito.

3.2. Argumentos de las judicaturas accionadas

16. A pesar de que los jueces del Tribunal y de la Sala Provincial fueron debidamente notificados con el auto de 04 de agosto de 2022, a través del cual se requirió que remitan sus informes de descargo respecto de la demanda que dio origen a la presente acción, los mismos no fueron remitidos dentro del tiempo concedido para el efecto.⁵

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

17. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante; es decir, de las acusaciones que dirige al acto procesal objeto de la acción, por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.⁶
18. La accionante alega, en los párrafos 10, 11 y 12 *ut supra*, que existió una vulneración a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica porque las sentencias impugnadas inobservaron jurisprudencia de la Corte Constitucional. Específicamente, menciona la presunta inobservancia del criterio contenido en la sentencia 3-19-JP/20 y acumulados según el cual las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia que

⁵ El auto de 04 de agosto de 2022 fue notificado al Tribunal el 15 de agosto de 2022 a través de los correos electrónicos milton.maroto@funcionjudicial.gob.ec y juan.mendez@funcionjudicial.gob.ec, y el 16 de agosto de 2022 mediante oficio CC-SG-2022-679. El mismo auto fue notificado el 16 de agosto de 2022 a la Sala Provincial mediante oficio CC-SG-2022-680. Ver razón de notificación sentada por la secretaria general de la Corte Constitucional.

⁶ Existe una argumentación clara, cuando los cargos de la parte accionante reúnen, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (*tesis*), el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (*base fáctica*) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (*justificación jurídica*). CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párrs. 16 y 18.

trabajan en el sector público con contrato ocasional, nombramiento provisional o nombramiento de libre remoción adquieren una protección especial de estabilidad laboral reforzada, conforme a lo desarrollado en el párrafo 169 de la referida sentencia. Además, señala que se “inaplic[ó]” el criterio según el cual esta Corte reconoció una estabilidad laboral reforzada de las mujeres embarazadas “hasta el fin del periodo de lactancia”. Al respecto, cita los párrafos 175 y 176 de la sentencia 3-19-JP/20 y acumulados. De lo anterior, esta Corte verifica que aquellos párrafos contienen una declaratoria de inconstitucionalidad sustitutiva del artículo 58 de la Ley Orgánica de Servicio Público (“LOSEP”).

19. Dado que las alegaciones se centran en la inobservancia de un pronunciamiento de esta Corte y de la declaratoria de inconstitucionalidad sustitutiva del artículo 58 de LOSEP, este Organismo considera adecuado abordar sus cargos únicamente a través del derecho a la seguridad jurídica, pues las reglas de precedente dictadas por esta Corte y las declaratorias de inconstitucionalidad, al ser parte del derecho vigente, guardan relación con este derecho constitucional. Así, se dará respuesta a través del derecho a la seguridad jurídica con el siguiente problema jurídico: **¿Las sentencias impugnadas vulneraron el derecho a la seguridad jurídica de la accionante porque habrían inobservado el supuesto precedente contenido en el párrafo 169 de la sentencia 3-19-JP/20 y acumulados y la declaratoria de inconstitucionalidad sustitutiva del artículo 58 de la LOSEP establecida en la misma sentencia?**
20. Adicionalmente, en el párrafo 13 *ut supra* la accionante hace referencia a una errónea aplicación de la sentencia 3-19-JP/20 y acumulados por cuanto las autoridades judiciales consideraron que fue cesada de sus funciones dentro de 30 días contados desde la existencia de una nueva administración lo cual, a su juicio, no ocurrió dentro de ese término. Corregir el razonamiento de las judicaturas accionadas, subsanar inconformidades o pronunciarse sobre la debida valoración de las pruebas aportadas al proceso excede la competencia de esta Corte dentro de una acción extraordinaria de protección, pues no corresponde pronunciarse sobre la corrección de las decisiones impugnadas.⁷ Por lo tanto, no se planteará un problema jurídico al respecto.
21. En el párrafo 14 *ut supra*, sostiene que las sentencias impugnadas vulneraron la garantía de la motivación dado que no existirían “motivos suficientes amparados en normas jurídicas” que sustenten su decisión. Al respecto, primero se analizará si la sentencia de apelación incurrió en el vicio motivacional alegado y sólo si se determina

⁷ CCE, sentencias 1121-18-EP/23, 16 de agosto de 2023, párr. 14; 2096-17-EP/23, 12 de julio de 2023, párr. 41; 274-13-EP/19, 18 de octubre de 2019, párr. 47; 886-18-EP/23, 02 de agosto de 2023, párr. 28; y, CCE, sentencia 785-13-EP/19, 23 de octubre de 2019, párr. 18.

aquello, se pasará a verificar si el Tribunal también vulneró la garantía de la motivación. Esto, en atención a que la sentencia de primera instancia fue recurrida y su motivación pudo ser revisada y subsanada por la Sala Provincial en segunda instancia.⁸ Con este contexto, se plantean los siguientes problemas jurídicos:

¿La sentencia de segunda instancia vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por existir insuficiencia de la fundamentación normativa que sustentó su decisión?

¿La sentencia de primera instancia vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por existir insuficiencia de la fundamentación normativa que sustentó su decisión?

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. ¿Las sentencias impugnadas vulneraron el derecho a la seguridad jurídica de la accionante porque habrían inobservado el supuesto precedente contenido en el párrafo 169 de la sentencia 3-19-JP/20 y acumulados y la declaratoria de inconstitucionalidad sustitutiva del artículo 58 de la LOSEP establecida en la misma sentencia?

22. El artículo 82 de la Constitución prescribe que “[e]l derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.
23. Como ha señalado esta Corte, la seguridad jurídica permite a las personas contar con un ordenamiento jurídico previsible, determinado, estable y coherente que brinde una noción razonable de las reglas que serán aplicadas. El ordenamiento jurídico debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada, sino por procedimientos regulares establecidos previamente por autoridad competente, para evitar arbitrariedad.⁹
24. En la presente causa, la accionante alega: **(i)** que el Tribunal inobservó el régimen especial de protección a mujeres embarazadas y en periodo de lactancia conforme a lo desarrollado en el párrafo 169 de la sentencia 3-19-JP/20 y acumulados; y, **(ii)** que tanto el Tribunal como la Sala Provincial desconocieron que, conforme a la misma sentencia, las mujeres que trabajan en el sector público, con cualquier modalidad de

⁸ CCE, sentencias 117-20-EP/24, 18 de julio de 2024, párr.17; y 1600-19-EP/24, 24 de enero de 2024, párr. 17.

⁹ CCE, sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20.

contratación, adquieren una protección especial de estabilidad laboral reforzada hasta que concluya su periodo de lactancia, para lo cual cita los párrafos 175 y 176 de la mencionada sentencia. Como se señaló previamente, aquellos párrafos contienen una declaratoria de inconstitucionalidad sustitutiva del artículo 58 de la LOSEP.

25. Respecto de la presunta inobservancia del régimen de protección establecido en el párrafo 169 de la sentencia 3-19-JP/20 y acumulados, esta Corte ha determinado que la inobservancia de precedentes “constituye en sí misma una afectación a preceptos constitucionales susceptible de ser examinada a la luz del derecho a la seguridad jurídica”.¹⁰ Con el fin de evaluar si se verificó el incumplimiento de un precedente, la Corte debe determinar dos elementos: **(i)** que la decisión alegada como incumplida contenga un precedente en *sentido estricto*;¹¹ y, **(ii)** que dicho precedente resulte aplicable al caso bajo análisis, por compartir las mismas propiedades relevantes.¹²

26. El párrafo 169 de la sentencia 3-19-JP/20 y acumulados establece:

169. La Corte considera que los contratos ocasionales, los nombramientos provisionales y los cargos de libre remoción no deben cambiar de naturaleza jurídica, sino que tienen un régimen especial debido al derecho a la protección especial, a la no discriminación y al derecho cuidado que tienen las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.

27. Sobre el primer elemento referido en el párrafo 25 *ut supra*, esta Corte ha definido a los precedentes en sentido estricto como una “fuente del Derecho de origen judicial” que consiste en el núcleo de una *ratio decidendi* cuya aplicación decide directamente el caso concreto a partir de la interpretación del operador de justicia y no de una mera aplicación del Derecho preexistente.¹³ Una decisión de la Corte Constitucional contiene un precedente en sentido estricto si existen al menos cinco votos a favor del núcleo de la *ratio decidendi* en cuestión.¹⁴

28. De la revisión de la sentencia 3-19-JP/20 y acumulados, esta Corte advierte que el pronunciamiento del párrafo 169 corresponde a un criterio jurisprudencial en el que, en efecto, esta Corte reconoce que las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia tienen un régimen de protección especial. No obstante, atendiendo a la jurisprudencia citada en el párrafo *ut supra*, esta Corte verifica que el contenido específico del párrafo 169 no deviene de un análisis a través del cual se resolvieron los casos

¹⁰ CCE, sentencias 1797-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 45; 1499-18-EP, 9 de agosto de 2023, párr. 23.

¹¹ CCE, sentencia 109-11-IS/20, 26 de agosto de 2020, párrs. 23-24.

¹² CCE, sentencias 3017-19-EP/23, 09 de agosto de 2023, párr. 42; 3391-17-EP/23, 25 de enero de 2023, párr. 32; y, 1499-18-EP/23, 09 de agosto de 2023, párr. 25.

¹³ CCE, sentencia 109-11-IS/20, 26 de agosto de 2020, párr. 24.

¹⁴ CCE, auto de aclaración y ampliación 1149-19-JP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 31.

concretos que fueron objeto de revisión dentro de la causa 3-19-JP y acumulados. Es decir, del criterio que la accionante alega como inobservado no se identifica una regla en la que esta Corte haya subsumido los hechos de un caso concreto para inmediatamente extraer la decisión, con un supuesto de hecho y una consecuencia jurídica. En esa medida, no es posible afirmar que lo contenido en el párrafo 169 de la mentada sentencia constituye un precedente *en sentido estricto*, conforme lo ha conceptualizado esta Corte, al no haber sido resultado de la resolución de un caso concreto.

29. Ahora, sobre la presunta inobservancia de la declaratoria de inconstitucionalidad sustitutiva, los párrafos 175 y 176 de la sentencia 3-19-JP/20 y acumulados establecen:

175. La regla jurisprudencial que estableció la extensión de la protección hasta la finalización del período fiscal fue incorporada en la LOSEP, mediante reforma legal el 13 de septiembre de 2017. La norma vigente de la LOSEP establece que “en el caso de las mujeres embarazadas la vigencia del contrato durará hasta el fin del período fiscal en que concluya su período de lactancia...” Como se ha establecido en esta sentencia, la norma establece una distinción para la duración del contrato que depende del mes del año para tener beneficios y que podría tener efectos discriminatorios en su aplicación. En consecuencia, la frase “*hasta el fin del período fiscal en que concluya su período de lactancia*” se declara inconstitucional por contravenir el artículo 11 (2) de la Constitución, y la Corte considera que debe sustituirse por la expresión “*hasta el fin del período de lactancia*”, que garantizará una temporalidad para la protección en igual condición para toda mujer que requiera protección por embarazo o período de cuidado por lactancia.

176. La situación expuesta obliga a la Corte a establecer un criterio que beneficie por igual a la mujer indistintamente del tiempo en que termina la lactancia en relación al año fiscal. Para evitar este trato diferenciado, la Corte considera que independientemente del tipo de contrato o cargo no se contabilizará la protección especial en atención al cierre del año fiscal, sino que durará hasta el fin del período de lactancia.

30. A partir de la sentencia 3-19-JP/20 y acumulados, el tercer inciso del artículo 58 de la LOSEP debe ser aplicado considerando que la vigencia del contrato ocasional de una mujer que labora en el ámbito público durará “*hasta el fin del período de lactancia*”.

31. En la sentencia de primera instancia, el Tribunal resolvió que no existió una vulneración de derechos constitucionales dado que:

[la accionante] se encontraba en el cargo de Directora Financiera con nombramiento provisional en un cargo de libre nombramiento y remoción y que al darse por finalizado volvería a su cargo de origen como Especialista de Contabilidad-Servidor Público 6 que es de nombramiento definitivo, [...] la accionante ha retornado al cargo de origen en el que actualmente se encuentra laborando y en el que goza de todos los derechos y garantías

que la ley establece como protección para la mujer embarazada, como es el caso de la estabilidad reforzada.

32. Sobre la aplicación de la sentencia 3-19-JP/20 y acumulados determinó:

[L]a accionante sostiene que adquirió estabilidad por ser una mujer embarazada y que debieron mantenerla en el cargo de Directora Financiera hasta el fin del ejercicio fiscal en el que concluye el período de lactancia, basándose en la sentencia de la Corte Constitucional No. 309-16-SEP-CC de 21 de septiembre del 2016, que incorpora a las mujeres embarazadas y en período de lactancia dentro de las salvedades dispuestas en el último inciso del Art. 58 de la Ley Orgánica de Servicio Público [...], pero no obstante estas salvedades, la sentencia de la Corte Constitucional No. 3-19-JP/20 y acumulados, expedida el 5 de agosto de 2020, haciendo un análisis de los derechos de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia en el ámbito laboral público, en el párrafo 185, excepciona de su análisis proteccionista precisamente a las servidoras del nivel jerárquico superior al tratarse de una nueva administración, cuando esta da por terminada la relación laboral en el plazo de 30 días contados desde el inicio de sus funciones, [...] en tal sentido, lo actuado por la Directora General Administrativa Financiera Delegada del Ministro de Trabajo [...] al ser una nueva autoridad que inició sus funciones el 1 de agosto de 2020 [...] y dispuesto [la] restitución [de la accionante] a su cargo de origen, mediante acción de personal de fecha 22 de agosto de 2020, lo hizo dentro de los 30 días previstos en el referido párrafo 185.

33. En cuanto a la sentencia de segunda instancia, la Sala Provincial rechazó el recurso de apelación de la accionante y confirmó la sentencia del Tribunal al considerar que:

la institución no ha cesado a la trabajadora de sus funciones, quien al encontrarse en su periodo de lactancia se encuentra amparada por la norma suprema Constitucional y las leyes pertinentes, sin embargo lo que la institución hizo es regresarla a su antiguo puesto, y concluir su acción de personal que fue otorgada como Directora Financiera del Ministerio de Trabajo [de conformidad con la LOSEP y su reglamento].

34. De lo anterior, se verifica que las autoridades judiciales accionadas no fundamentaron sus decisiones en el texto del artículo 58 de la LOSEP vigente antes de la declaratoria de inconstitucionalidad sustitutiva de la sentencia 3-19-JP/20 y acumulados. Además, si bien no aplicaron directamente el texto del artículo 58 de la LOSEP que fue introducido por esta Magistratura, tampoco lo inobservaron. Esto, porque atendiendo a las propiedades relevantes del caso en análisis, dicha norma no resultaba aplicable considerando que regula contratos de servicios ocasionales y que, conforme señala la misma accionante, ella tenía un nombramiento provisional para ocupar el cargo de directora financiera del Ministerio del Trabajo.¹⁵ Por lo tanto, no existe inobservancia

¹⁵ En su demanda de acción extraordinaria de protección señaló: “Debido a mi trabajo y dedicación, se me encarga en el puesto de Directora Financiera desde el 01 de noviembre de 2019; y desde el 16 de abril de 2020, se me otorga nombramiento provisional para el mismo puesto”. Ver foja 13 del expediente de segunda instancia dentro del caso 17250-2020-00082.

de la inconstitucionalidad sustitutiva declarada por esta Corte en la sentencia 3-19-JP/20 y acumulados.

35. En atención a lo reseñado, el texto del párrafo 169 de la sentencia 3-19-JP/20 y acumulados no constituye un precedente en sentido estricto y no existió una inobservancia de la inconstitucionalidad sustitutiva que consta en los párrafos 175 y 176 de la misma sentencia. Por lo tanto, se descarta una vulneración al derecho a la seguridad jurídica a partir de los cargos planteados por la accionante.

5.2. ¿La sentencia de segunda instancia vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por existir insuficiencia de la fundamentación normativa que sustentó su decisión?

36. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución establece que: “[l]as resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”. Al respecto, es preciso enfatizar que “[l]a garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales”.¹⁶ En consecuencia, al realizar este análisis, la Corte Constitucional se encuentra impedida de pronunciarse respecto a lo acertado o no del razonamiento expuesto por la autoridad emisora de una decisión.¹⁷
37. En la sentencia 1158-17-EP/21, este Organismo señaló que se entiende que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa; es decir, integrada por una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente. Respecto de la primera, la decisión judicial “debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso [...]”, y respecto de la segunda, la decisión judicial “debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso”.¹⁸
38. Adicionalmente, en materia de garantías jurisdiccionales, para que exista suficiencia motivacional, la autoridad judicial debe realizar, primero, un análisis para verificar la existencia o no de vulneración de derechos constitucionales y, solo una vez realizado, podrá determinar la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido.¹⁹

¹⁶ CCE, sentencia 2128-16-EP/21, 01 de diciembre de 2021, párr. 27.

¹⁷ CCE, sentencia 298-17-EP/22, 20 de abril de 2022, párr. 43.

¹⁸ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.

¹⁹ CCE, sentencia 001-16-PJO-CC, 22 de marzo de 2016, pp. 23-ss; sentencia 1285-13-EP/19, 04 de septiembre de 2019, párr. 28; y, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 103-103.1.

39. Ahora, la accionante alega, esencialmente, que en la sentencia de apelación no existirían “motivos suficientes amparados en normas jurídicas” que sustenten su decisión. Por lo que, a partir de este cargo, se examinará la suficiencia de la fundamentación normativa en el razonamiento de la Sala Provincial.
40. Sobre la presunta existencia de una vulneración de derechos alegada por la accionante, la autoridad judicial accionada consideró:

Respecto a la seguridad jurídica, contenida en el artículo 82 de la Constitución [...] la legitimada activa, contó en todo momento con este derecho ya que su vinculación en el Ministerio del Trabajo obedece al cumplimiento de las leyes y reglamentos expedidos por la institución para el efecto, y que rige para todos los servidores públicos. En cuanto al derecho al trabajo prevista en el Art. 33 de la Constitución, [...] no se evidencia vulnerado, por cuanto la institución no ha cesado a la trabajadora de sus funciones, quien al encontrarse en su periodo de lactancia se encuentra amparada por la norma suprema Constitucional y las leyes pertinentes, sin embargo lo que la institución hizo es regresarla a su antiguo puesto, y concluir su acción de personal que fue otorgada como Directora Financiera del Ministerio el Trabajo. Respecto al trato preferente e igualdad material, se aprecia que estos derechos no han sido vulnerados por la institución, ya que la legitimada activa, goza de estabilidad laboral, precisamente, porque le ampara la estabilidad reforzada y se le ha notificado a través de la acción de personal No. 2020-MDT-DATH-1076, de fecha 22 de agosto de 2020, con la finalización del nombramiento provisional del cargo de Directora Financiera, disponiendo se reintegre a su puesto de origen como ESPECIALISTA DE CONTABILIDAD-SERVIDOR PUBLICO 6 [...]. [...] es evidente, que su pretensión no se ajusta a la existencia de una vulneración de derechos; tanto más que el nombramiento provisional de Directora Financiera que le fue otorgado a la legitimada activa fue conforme lo dispone el Art. 17 literal b.4) de la Ley Orgánica de Servicio Público, esto es, para un cargo de libre nombramiento y remoción, en concordancia con el Art. 18 literal b) del Reglamento General a la misma Ley, que claramente establece que Una vez concluido el nombramiento provisional, el servidor o servidora regresará a su puesto de origen en las mismas condiciones anteriores v derechos que les asiste, por lo que el acto administrativo de cese de funciones del nombramiento provisional se halla debidamente previsto y facultado en el Art. 47 letra e) de la Ley Orgánica de Servicio Público, en tal virtud, no se ha violado ningún derecho que tenga que ser observado por este Tribunal en obligación de tutelarlos. Por las consideraciones expuestas no se evidencia vulneración de derechos [...]. [(sic)]

41. De lo anterior, se verifica que en la sentencia impugnada existe una fundamentación normativa suficiente dado que, en primer lugar, la Sala Provincial identificó las normas en las cuales fundamentó su decisión de rechazar el recurso de apelación de la accionante. Es así que citó los artículos 33 y 82 de la Constitución y 17 literal b.4) y 47 letra e) de la LOSEP y 18 literal b) del Reglamento a la misma ley. En segundo lugar, justificó su aplicación al caso concreto dado que explicó que la accionante ocupó un cargo de libre nombramiento y remoción y que, conforme a las normas legales citadas, una vez concluido el nombramiento debía regresar “a su puesto de

origen en las mismas condiciones anteriores y derechos que les asiste” (sic). De modo que, la sentencia impugnada tiene una fundamentación normativa suficiente.

42. Por lo expuesto, este Organismo concluye que la decisión impugnada, en relación con el cargo estudiado, no vulneró la garantía de la motivación de la accionante. Cabe reiterar que el análisis efectuado no implica un pronunciamiento sobre la corrección o incorrección del razonamiento de la autoridad judicial accionada.
43. Como se señaló previamente, el problema jurídico planteado para examinar la suficiencia normativa de la sentencia de primera instancia solo se resolvería en caso de identificar que la sentencia de apelación incurrió en el vicio motivacional alegado por la accionante. Toda vez que la sentencia de apelación no incurrió en el vicio de insuficiencia motivacional alegado, esta Corte no dará respuesta al tercer problema jurídico.

6. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **1235-22-EP**.
2. **Devolver** el expediente a la judicatura de instancia.
3. Notifíquese y archívese.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de viernes 15 de agosto de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Alejandra Cárdenas Reyes

SENTENCIA 1235-22-EP/25

VOTO CONCURRENTE

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, formulo mi voto concurrente respecto de la decisión adoptada en la sentencia 1235-22-EP/25, emitida en la sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 15 de agosto de 2025.
2. En la sentencia de mayoría se resolvió la acción extraordinaria de protección presentada por Cristina Johanna Pozo Torres (“**accionante**”) en contra de las sentencias de 13 de octubre de 2020 y de 9 de febrero de 2021, dictadas por el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Tribunal de Garantías**”) y por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Corte Provincial**”), respectivamente. Estas decisiones fueron emitidas en el marco de una acción de protección deducida en contra del Ministerio de Trabajo por la terminación del nombramiento provisional que ostentaba la accionante, mientras estaba embarazada, en el cargo de directora financiera.
3. Tras el análisis correspondiente, la Corte Constitucional desestimó la acción al verificar que, en las sentencias del Tribunal de Garantías y de la Corte Provincial, no se transgredió el derecho a la seguridad jurídica por no haber una inobservancia de la sentencia 3-19-JP/20 y acumulados. Además, se encontró que, en la sentencia de la Corte Provincial, no existió una transgresión del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por no haberse configurado el vicio de insuficiencia en la fundación normativa.
4. En particular, respecto al análisis del derecho a la seguridad jurídica, en el voto de mayoría se determinó que el texto del párrafo 169 de la sentencia 3-19-JP/20 y acumulados no constituye un precedente en sentido estricto.
5. Al respecto, la decisión de mayoría estableció que el párrafo 169 de la sentencia 3-19-JP/20 y acumulados corresponde a un criterio jurisprudencial en el que se reconoce que las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia tienen un régimen de protección especial. Sin embargo, determinó que “esta Corte verifica que el contenido específico del párrafo 169 no deviene de un análisis a través del cual se resolvieron los casos concretos que fueron objeto de revisión dentro de la causa 3-19-JP y acumulados”. Por

lo que, se concluyó que el párrafo 169 de la sentencia en cuestión no tiene un precedente en sentido estricto, al no haber sido resultado de la resolución de un caso concreto y, en consecuencia, no se habría vulnerado la seguridad jurídica en el caso *in examine*.

6. Asimismo, se infirió que no existió una inobservancia de la inconstitucionalidad sustitutiva de los párrafos 175 y 178 de tal sentencia, por cuanto las sentencias impugnadas no se fundamentaron en el texto del artículo 58 de la Ley Orgánica del Servicio Público vigente antes de la sentencia 3-19-JP/20 y acumulados; además, que tal norma no resultaba aplicable “considerando que regula contratos de servicios ocasionales y que, conforme señala la misma accionante, ella tenía un nombramiento provisional para ocupar el cargo de directora financiera del Ministerio del Trabajo”.
7. Coincido en que la acción extraordinaria de protección debió ser desestimada. Del mismo modo, concuerdo con la sentencia de mayoría en que el párrafo 169 de la sentencia 3-19-JP/20 y acumulados no constituye un precedente en sentido estricto. Sin embargo, discrepo con el análisis realizado por el voto de mayoría según el cual la vulneración del derecho a la seguridad jurídica por no acatar sentencias de este Organismo solamente puede darse por la inobservancia de un precedente en sentido estricto. De dicho análisis, se puede inferir que los criterios que no constituyen un precedente en sentido estricto no pueden dar lugar a una transgresión del derecho en cuestión.
8. A mi criterio, esto resulta restrictivo, pues se omite que las sentencias de este Organismo –como la 3-19-JP/20 y acumulados, que fue dictada en el marco de un proceso de selección y revisión– también pueden generar precedentes vinculantes de carácter *erga omnes*, cuya inobservancia puede acarrear la vulneración del derecho a la seguridad jurídica. Comparto con que el párrafo 169 es un criterio jurisprudencial, pero considero indispensable reconocer que la sentencia 3-19-JP/20 y acumulados fijó a lo largo de su contenido precedentes vinculantes, cuya inobservancia no puede quedar sin consecuencias jurídicas. A continuación, expreso las razones de mi voto concurrente.
9. El derecho a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Constitución, se fundamenta en el respeto a las normas constitucionales y en la existencia de normas jurídicas previas, claras y aplicadas por una autoridad competente. No obstante, este Organismo ha señalado que la seguridad jurídica no se limita a la aplicación de normas legales, sino que también exige la observancia de los precedentes vinculantes emanados de sus sentencias. La Corte Constitucional ha establecido que, cuando se trata de la inobservancia de precedentes vinculantes por parte de las y los operadores

de justicia, “esta constituye en sí misma una afectación a preceptos constitucionales susceptible de ser examinada a la luz del derecho a la seguridad jurídica”.¹

10. En la misma línea, en virtud del artículo 2.3 de la LOGJCC,² se desprende que los precedentes emanados de las sentencias y dictámenes de la Corte Constitucional tienen efectos vinculantes y deben ser observados tanto por este Organismo como por las demás autoridades jurisdiccionales.
11. Como he sostenido anteriormente, el precedente de las sentencias constitucionales, como criterio jurisprudencial de carácter vinculante, es una fuente de derecho de origen judicial. Así, considero que, de manera general, la observancia de los precedentes es susceptible de ser exigida constitucionalmente cuando se trata de precedentes en sentido estricto. Sin embargo, no puede dejarse de lado la existencia de precedentes vinculantes desarrollados en la jurisprudencia de esta Corte que más allá de la configuración de un precedente en sentido estricto, establecen lineamientos obligatorios, orientando de manera vinculante la actuación de los órganos estatales y asegurando la coherencia y uniformidad del ordenamiento jurídico.
12. La sentencia 3-19-JP/20 y acumulados se emitió dentro de un proceso de selección y revisión con el objetivo de desarrollar jurisprudencia vinculante (precedente de carácter *erga omnes*). En la sección relativa a la competencia, se establece que se definen “nuevos criterios”, confirmando las sentencias seleccionadas, y en el decisorio **se dispone que dichos criterios tendrán efectos para los casos posteriores a su expedición**. Asimismo, se confirman las decisiones de las acciones de protección de origen, salvo aquellas relacionadas con la interposición de otras acciones constitucionales.
13. En esa misma sentencia, este Organismo precisó los derechos de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia que fueron desvinculadas de sus cargos en el sector público, a partir de la revisión de los casos seleccionados. Aunque los criterios jurisprudenciales desarrollados en la decisión en cuestión no son “precedentes en sentido estricto”, según la sentencia 109-11-IS/20, a lo largo de la sentencia de revisión existen precedentes que sí son vinculantes y repercuten en casos futuros con

¹ CCE, sentencias 1797-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 45; 1499-18-EP/23, 9 de agosto de 2023, párr. 23.

² LOGJCC, artículo 2 numeral 3: “Principios de la justicia constitucional.- Además de los principios establecidos en la Constitución, se tendrán en cuenta los siguientes principios generales para resolver las causas que se sometan a su conocimiento: 3. Obligatoriedad del precedente constitucional.- Los parámetros interpretativos de la Constitución fijados por la Corte Constitucional en los casos sometidos a su conocimiento tienen fuerza vinculante. La Corte podrá alejarse de sus precedentes de forma explícita y argumentada garantizando la progresividad de los derechos y la vigencia del estado constitucional de derechos y justicia”.

circunstancias fácticas similares. Por ello, ignorarlos constituye una vulneración del derecho a la seguridad jurídica.

14. La sentencia de mayoría, sin embargo, centra el examen de la transgresión del derecho a la seguridad jurídica al ámbito de los precedentes en sentido estricto, concluyendo que al no haberse identificado uno en el caso bajo análisis no existía una vulneración al derecho. A mi juicio, esta conclusión deja de lado que las sentencias dictadas en las fases de selección y revisión –como la sentencia 3-19-JP/20 y acumulados– tienen precisamente como finalidad el desarrollo de jurisprudencia vinculante *erga omnes*. Dichos precedentes vinculantes, aunque no encajen en la noción estricta de precedente, poseen fuerza normativa obligatoria y orientan la actuación de los operadores de justicia en los casos futuros que compartan condiciones similares.
15. Por ello, sostener que para la verificación de la vulneración del derecho a la seguridad jurídica se debe verificar solo la inobservancia de un precedente en sentido estricto supone una visión limitada del rol y del efecto de las sentencias dictadas por la Corte Constitucional en los procesos de selección y revisión. A mi modo de ver, los precedentes vinculantes que de allí emanan no son únicamente criterios generales, sino que, en muchos de los párrafos de la sentencia existen parámetros obligatorios que fijan el alcance de los derechos y que deben ser observados en la resolución de casos posteriores.
16. En consecuencia, si bien comparto con el resultado de la sentencia de mayoría, discrepo con el enfoque que se sigue para el análisis del derecho a la seguridad jurídica frente a la inobservancia de precedentes de esta Corte. Estimo que era importante reconocer la fuerza normativa de los precedentes vinculantes desarrollados en las sentencias dictadas en las fases de selección y revisión, a fin de reforzar la coherencia y eficacia de la jurisprudencia constitucional.

XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS
REYES

Firmado digitalmente
por XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS REYES
Fecha: 2025.09.10
08:28:23 -05'00'

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 1235-22-EP, fue presentado en Secretaría General el 28 de agosto de 2025, mediante correo electrónico a las 16:11; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

123522EP-836d9



Caso Nro. 1235-22-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes cinco de septiembre de dos mil veinticinco por el presidente de la Corte Constitucional, Jhoel Escudero Soliz; y el día miércoles diez de septiembre de dos mil veinticinco el voto concurrente de la jueza constitucional Ximena Alejandra Cárdenas Reyes, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 116-21-IN/25
Juez ponente: Alí Lozada Prado

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

CASO 116-21-IN

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

SENTENCIA 116-21-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima una demanda de inconstitucionalidad presentada en contra del artículo 1 del Decreto Supremo 616, expedido el 19 de junio de 1974, que impone una servidumbre legal gratuita en una franja de 15 metros a cada lado del oleoducto Lago Agrio – Esmeraldas. Se analiza que la norma impugnada no constituye una forma de expropiación, ni confiscación; y se concluye que la servidumbre impuesta es una limitación idónea, necesaria y proporcional al derecho a la propiedad.

1. Antecedentes procesales

1. El 10 de diciembre de 2021, Giovanni Francisco Valverde López, en calidad de procurador judicial de Mauricio Guillermo Cevallos Salvador¹ (“**accionante**”), presentó una acción pública de inconstitucionalidad por razones de fondo, en contra del artículo 1 del Decreto Supremo 616, expedido el 19 de junio de 1974 (“**norma impugnada**”), y publicado en el registro oficial 584 de 28 de junio del mismo año.
2. Mediante auto de 25 de enero de 2022, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa y corrió traslado a la Presidencia de la República y a la Procuraduría General del Estado.

¹ Apoderado especial de Yolanda Emperatriz Rosalba Cevallos Larrea, Ignacio Lizandro Cevallos Barba, Elba Mariana Cevallos Salvador, Rocío Concepción Cevallos Salvador, Mónica del Carmen Cevallos Salvador, Martha Yolanda Cevallos Merino, Grimaneza Edith Cevallos Merino, Maritza Enriqueta Cevallos Merino, María Ivet Cevallos Merino, Rodrigo Alberto Cevallos Salvador, Sandra Blanca Elena Cevallos Salvador, María Fernanda Pérez Cevallos.

2. Competencia

3. De conformidad con el artículo 436 numeral 2 de la Constitución y los artículos 75 y 76 de la LOGJCC, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver esta acción pública de inconstitucionalidad.

3. Disposición impugnada

4. La norma impugnada dispone lo siguiente:

Art. 1.- Impónese a título de servidumbre legal y con el carácter de gratuitas, las siguientes limitaciones de dominio sobre los terrenos que dan acceso al oleoducto Lago Agrio-Esmeraldas, en virtud de las cuales queda prohibido en una extensión de 15 metros a cada lado del oleoducto Lago Agrio-Esmeraldas:

- a). - Ejecutar cualquier obra que obstaculice el libre tránsito de los funcionarios, empleados y obreros que tengan a su cargo el cuidado y, operación, y mantenimiento del oleoducto, así como el traslado de los equipos, implementos y materiales indispensables para tal efecto;
- b). - Edificar inmuebles y levantar campamentos permanentes o temporales;
- c). - Sembrar árboles cuyo desarrollo normal sobrepase tres (3) metros de altura;
- d). - Abrir, calles, caminos, vías férreas y carrozables que crucen la línea del oleoducto, a menos que se cumplan las normas ANSI, API y ASTM para cruce de oleoductos y se obtenga autorización del Ministerio de Recursos Naturales y Energéticos;
- e). - Construir canales de riego u obras de drenaje;
- f). - Explotar sustancias químicas, minerales o materiales de construcción; desbanicar o movilizar tierras que afecten las bases de sustentación del oleoducto, debiendo cualquiera de estos trabajos ser autorizados por el Ministerio de Recursos Naturales y Energéticos;
- g). - Drenar desechos y sustancias químicas por los desaguaderos naturales que cruzan la línea del oleoducto, excepto cuando sean debidamente canalizadas y con previa autorización del Ministerio de Recursos Naturales y Energéticos;
- h). - Ejecutar cultivos de cualquier índole en las superficies por las cuales la tubería del oleoducto atraviese en forma aérea o subterránea;

i).- Utilizar el oleoducto y sus obras adicionales o complementarias como elemento provisional o permanente de otras construcciones o estructuras que no estén al servicio del mismo [...].²

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1 Del accionante

5. El accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada o que, en su defecto, se module el artículo para que el mismo sea constitucional. En su opinión, la norma impugnada contraviene el derecho a la propiedad reconocido en los artículos 66.26, 321, 323 de la Constitución y en el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“CADH”).

6. Como fundamento de sus pretensiones, establece los siguientes cargos:

6.1 La norma impugnada constituye una “privación del derecho a la propiedad”, pues “en la práctica supone una confiscación tácita”. También argumenta que el mecanismo para limitar el derecho a la propiedad es la expropiación, luego del justo pago del precio del bien; sin embargo, el Estado no habría cumplido con su deber constitucional de indemnizar de manera previa y justa a los titulares de los predios afectados, puesto que la servidumbre tiene un carácter gratuito.

6.2 La norma impugnada limita del derecho a la propiedad, ya que se impone una servidumbre legal gratuita en una franja de quince metros a cada lado del oleoducto Lago Agrio – Esmeraldas y, como resultado, “los propietarios de dichos bienes se ven impedidos de realizar cualquier actividad en ellos, como si dichos bienes no fueran de su propiedad.” Sin embargo, agregan, “no se ataca la utilidad pública que ha otorgado y otorga el oleoducto al Estado y la nación”.

4.2 De la Presidencia de la República

7. La Presidencia de la República solicita que se deseche la demanda. Para dicha entidad, la norma impugnada es un acto normativo de carácter general que establece una limitación

² Norma que se encuentra vigente, de acuerdo a la información obtenida en el portal único de trámites ciudadanos. Disponible en: <https://www.gob.ec/regulaciones/decreto-supremo-616-registro-oficial-584-28junio74>. De igual forma, ninguna de las partes procesales ha alegado que la norma impugnada ha sido derogada.

al derecho a la propiedad que tiene sustento en el Código Civil y que “solamente existe esta limitación en una extensión de 15 metros a cada lado del oleoducto”. Además, afirma que la declaratoria de servidumbre responde a “la necesidad del Estado de cumplir de forma eficiente la acción de traslado de petróleo desde los pozos de extracción hacia la refinería respectiva para su procesamiento”.

8. Adicionalmente, establece que la norma cumple con “razones de seguridad y gestión administrativa y técnica de la línea del oleoducto” y busca “(i) la protección de la ciudadanía que vive y/o transita alrededor de los terrenos adyacentes al oleoducto, es decir la seguridad de la ciudadanía; (ii) la protección ambiental; y, (iii) el resguardo de los intereses del Estado, entiéndase éstos (sic) como económicos, patrimoniales o estratégicos”.

4.3 De la Procuraduría General del Estado

9. La Procuraduría alega que el 321 de la Constitución reconoce diversas formas de propiedad, condicionadas al cumplimiento de una función social y ambiental. Y que el Código Civil (“CC”) permite la imposición de servidumbres legales, que no transfieren la propiedad, sino que la limitan parcialmente (arts. 747 y 875 CC). En opinión de la Procuraduría, la servidumbre impuesta por el Decreto 616 es legítima, pues responde a un interés general: garantizar el funcionamiento del oleoducto y con ello la explotación de recursos naturales no renovables, esenciales para el financiamiento de derechos ciudadanos. Se enfatiza que tanto el Estado como los particulares deben priorizar el interés colectivo sobre el individual (art. 83 CRE).
10. La Procuraduría señala que la servidumbre gratuita asegura que los inmuebles afectados cumplan con su función social y ambiental, sin que se configure una vulneración al derecho de propiedad. Finalmente, sostiene que el artículo 1 del Decreto 616/1974 no contraviene el artículo 66.26 ni 321 de la Constitución, pues no se trata de una expropiación ni de una declaratoria de utilidad pública, sino de una servidumbre legal permitida por el ordenamiento jurídico. En consecuencia, no se vulnera el derecho de propiedad de los accionantes.

5. Planteamiento y resolución del problema jurídico

11. En atención a los cargos sintetizados en los párrafos 6.1 y 6.2 *supra*, se plantea el siguiente problema jurídico:

5.1. ¿Vulnera la norma impugnada el derecho a la propiedad porque establecería una servidumbre legal gratuita en favor del Estado?

12. El artículo 66.26 de la Constitución reconoce el derecho a la propiedad en los siguientes términos:

Art. 66.- Se reconoce y garantiza a las personas: [...] 26. [...] el derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas. El Estado reconocerá y garantizará el derecho a la propiedad en todas sus formas pública, privada, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir su función social y ambiental.³

13. El accionante sostiene que no se ha realizado el pago de una indemnización previa y justa correspondiente a la expropiación, y, por tanto, la medida constituye una “confiscación tácita” (párrafo 6.1 *supra*). Sobre esta alegación, corresponde delimitar las instituciones de expropiación, confiscación; y determinar si la norma impugnada se subsume en dichos supuestos.
14. La expropiación es una institución jurídica mediante la cual el Estado, en ejercicio de su potestad pública, priva de la propiedad a un particular, por causa de utilidad pública o interés social, y mediante el pago de una indemnización previa, justa, conforme lo establece el artículo 323 de la Constitución. Por tanto, la privación del derecho de propiedad – derivada de la expropiación–, implica que el bien expropiado pasa a formar parte del patrimonio estatal. Por su parte, la confiscación consiste en la privación forzada de bienes por parte del Estado sin compensación alguna. La Constitución, en su artículo 323, prohíbe expresamente la confiscación.
15. En varios fallos, esta Corte ha identificado actuaciones administrativas que configuran una confiscación. En esos casos, se ha verificado la vulneración del derecho de propiedad, entre otros, en los siguientes supuestos: cuando se arruina físicamente un inmueble de propiedad privada por efecto de una obra pública, la expropiación indirecta por ausencia de una transferencia formal del dominio, o la construcción de obra pública sobre predios de

³ Incluso la Constitución de 1967, en su artículo 47 señalaba que el derecho a la propiedad debía cumplir con su función social: “Derecho de propiedad. - El Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad privadas mientras ésta cumpla la función social que le es inherente. La ley regulará su adquisición, uso, goce y disposición, y facilitará el acceso de todos a la propiedad”.

propiedad privada sin previa declaratoria de utilidad pública.⁴ El denominador común de dichos supuestos es la realización de una acción ilegítima por parte de un ente público que irrumpe el derecho a la propiedad.

16. Tras el análisis del contenido del artículo 1 del Decreto Supremo 616, esta Corte advierte que la disposición impugnada no regula un procedimiento expropiatorio ni es una medida de confiscación, pues el decreto no tiene como finalidad la privación de la propiedad. Es decir, las personas mantienen la titularidad y la norma no impide la posesión formal de predios dentro de la franja de terreno afectada por el oleoducto Lago Agrio – Esmeraldas. En consecuencia, se concluye que la norma impugnada no es contraria al artículo 323 de la Constitución.
17. En las sentencias 176-14-EP/19 y 1178-19-JP/21, la Corte Constitucional identificó la doble dimensión del derecho a la propiedad en el ordenamiento jurídico ecuatoriano: (i) la constitucional, que atiende a la obligación del Estado de promover su acceso y los límites a este para que no menoscabe ni vulnere el derecho, es decir, genera obligaciones de prestación y abstención; y (ii) la civil o meramente patrimonial, que se refiere al reconocimiento de la titularidad del derecho de propiedad de un bien específico o al goce de los derechos reales de acuerdo con las modalidades determinadas en el Código Civil, COGEP,⁵ y en general en el derecho privado.
18. En este caso, entra en juego la dimensión constitucional antes mencionada, sobre ella, en la sentencia 68-16-IN/21, esta Corte precisó que “(...) acorde al diseño constitucional ecuatoriano el derecho a la propiedad no es un derecho absoluto, y su ejercicio puede ser razonablemente limitado o condicionado por su función social y/o ambiental”. En ese sentido, corresponde analizar si la limitación impuesta por la norma impugnada constituye una afectación inconstitucional al derecho a la propiedad. Para ello, esta Corte aplicará el test de proporcionalidad establecido en el artículo 3.2 de la LOGJCC.⁶
19. En relación con el **fin constitucionalmente válido**, la norma responde al objetivo del Estado de garantizar un transporte eficiente del petróleo desde los sitios de extracción hasta

⁴ CCE, sentencia 522-20-JP/25, 06 de febrero de 2025, párr. 105. En esta sentencia se cita las siguientes sentencias: CCE, 146-14-SEP-CC, caso 1773-11-EP, 01 de octubre del 2014; 211-18-SEP-CC, caso 2290-16-EP, 13 de junio del 2018; 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019; y, 2737-19-EP/24, 07 de marzo de 2024.

⁵ CCE, sentencias 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 58; y, 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párrs. 95 y 96.

⁶ A la luz del artículo 3.2 de la LOGJCC, el test de proporcionalidad analiza si la medida persigue un fin constitucionalmente válido y si se ajusta a los parámetros de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. Ver: CCE, sentencia 9-20-IN/25, 22 de mayo de 2025, párr. 71.

las instalaciones de procesamiento. Así como la protección a la ciudadanía, la protección ambiental y resguardo de los intereses del Estado (párrafos 7 y 8 *supra*). De igual forma, se constata que, en el único considerando del Decreto impugnado, se señala que la limitación al dominio se realiza en virtud de que el transporte de hidrocarburos es materia de utilidad pública. Es decir, la medida busca garantizar “el pleno desarrollo de los derechos y el interés social”, al precautelar la seguridad, operación y mantenimiento del transporte de hidrocarburos. Lo cual constituye un fin legítimo conforme al artículo 313 de la Constitución.⁷

20. Respecto de la relación entre el interés individual y el interés social de la propiedad, esta Corte ha señalado que el aprovechamiento del derecho a la propiedad no ha de realizarse contrariando el bienestar colectivo, sino más bien garantizando el acceso equitativo a los derechos del buen vivir; y correlativamente impone la carga de hacer primar el interés general sobre el particular.⁸
21. Desde esta perspectiva, el establecimiento de una servidumbre –sobre terrenos colindantes al oleoducto– contribuye a prevenir accidentes, garantizar la seguridad de las personas que habitan o transitan por la zona, evitar impactos ambientales negativos, y salvaguardar los intereses patrimoniales y económicos del Estado. Por tanto, la medida cumple con un fin constitucionalmente válido.
22. En cuanto a la **idoneidad**, la norma impugnada es adecuada y técnicamente razonable para asegurar el acceso inmediato, libre tránsito y condiciones operativas para el mantenimiento y reparación del sistema de transporte de hidrocarburos. En ese sentido, limitar edificaciones, cultivos o actividades que pongan en riesgo la integridad de la infraestructura⁹ es coherente con el fin perseguido y cumple con los principios de precaución, prevención y eficiencia establecidos en el artículo 313 de la Constitución. Además, esta Corte resalta que varias de las limitaciones establecidas en la norma impugnada podrían ser realizadas con la autorización del Ministerio rector.

⁷ CRE, artículo 313: “(...) Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social. Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley”.

⁸ CCE, 522-20-JP/25, 06 de febrero de 2025, párr. 67.

⁹ Por ejemplo, edificar inmuebles, sembrar árboles de más de tres metros, abrir caminos o realizar cultivos.

23. En lo atinente a la **necesidad** de la medida, la demanda reconoce que “no se ataca la utilidad pública que ha otorgado y otorga el oleoducto al Estado y la nación”. Por su parte, esta Corte considera que la servidumbre constituye una limitación específica al derecho de propiedad, sobre el uso o goce, mas no implica la pérdida de la titularidad de los predios por parte de sus dueños, quienes continúan siendo propietarios incluso si en el futuro cesara el transporte de hidrocarburos. En este sentido, el derecho de propiedad se encuentra limitado en aras del interés general, pero no extinguido. Asimismo, no se identifica una medida alternativa que sea equivalente y menos gravosa respecto del derecho a la propiedad, pues reemplazar esta servidumbre por expropiaciones supondría una afectación más intensa y definitiva. Por tanto, se cumple con el requisito de necesidad.
24. Sobre la **proporcionalidad** en estricto sentido, en el presente caso, existe una tensión entre el derecho individual a la propiedad privada y el derecho al desarrollo concretado en los intereses colectivos vinculados al funcionamiento del transporte de hidrocarburos.
25. En relación con dicha tensión, la parte accionante sostiene que “los propietarios de dichos bienes se ven impedidos de realizar cualquier actividad en ellos, como si dichos bienes no fueran de su propiedad”. No obstante, esta Corte advierte que las limitaciones impuestas al uso del suelo son específicas y delimitadas; por ejemplo, edificar inmuebles, sembrar árboles de más de tres metros, abrir caminos o realizar cultivos.¹⁰ Es decir, la limitación impuesta por la norma impugnada no conlleva la pérdida de la titularidad de sus predios, pues los propietarios conservan facultades esenciales de disposición, goce y uso compatibles con la servidumbre. Además, como se estableció en el párrafo 22 *supra* varias de las limitaciones establecidas en la norma impugnada podrían ser realizadas con la autorización del Ministerio rector.
26. A la luz de lo anterior, la medida impugnada protege adecuadamente los intereses públicos vinculados al funcionamiento seguro y continuo del sector estratégico de hidrocarburos. Por lo tanto, no se verifica una limitación desproporcionada, arbitraria o irrazonable en relación con el fin constitucional que la norma pretende alcanzar.

6. Decisión

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

¹⁰ Las referidas limitaciones al ser las específicas para buscar el fin legítimo, no son excesivas ni desproporcionadas frente a la privación.

1. **Desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz y Claudia Salgado Levy, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 04 de septiembre de 2025, sin contar con la presencia del juez constitucional José Luis Terán Suárez, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

11621IN-83696



Caso Nro. 116-21-IN

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 167-22-EP/25
Juez ponente: Jorge Benavides Ordóñez

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

CASO 167-22-EP

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

SENTENCIA 167-22-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Portoviejo, provincia de Manabí, por haber dispuesto indebidamente la citación por la prensa del accionado a pesar de que en el expediente constaba información respecto de su registro consular en el exterior. Como consecuencia, la Corte declara la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la defensa del accionante, deja sin efecto la sentencia dictada por la judicatura mencionada y dispone retrotraer el proceso hasta el momento previo a la calificación de la demanda.

1. Antecedentes procesales

1. El 22 de septiembre de 2017, Milton Jacinto Chávez Santana presentó una demanda de prescripción adquisitiva de dominio en contra de Mireya Margarita Sabando Rodríguez, Egberto Giovanni Sabando Rodríguez, Darwin Oswaldo Sabando Rodríguez y Karry Yen Fernández Rodríguez. El juicio fue signado con el número 13334-2017-01203.
2. El 3 de agosto de 2018, la jueza de la Unidad Judicial Civil del cantón Portoviejo, provincia de Manabí ("**Unidad Judicial**"), aceptó la demanda y declaró que operó la prescripción adquisitiva de dominio de un bien inmueble a favor de Milton Jacinto Chávez Santana. Respecto de esta decisión, no se interpuso recurso alguno.
3. El 10 de enero de 2022, Egberto Giovanni Sabando Rodríguez ("**accionante**") presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 3 de agosto de 2018 ("**decisión judicial impugnada**").
4. El 11 de marzo de 2022, el Tribunal de la Sala de Admisión conformado por la ex jueza constitucional Teresa Nuques Martínez y el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, así como el ex juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, admitió a trámite la demanda. En el mismo auto, se dispuso que la jueza de la Unidad Judicial presente un informe de descargo.

5. En virtud de la renovación parcial de los jueces y juezas de la Corte Constitucional, el 18 de marzo de 2025, el caso fue resorteado y asignado para su sustanciación al juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez.
6. El 3 de abril de 2025, el juez constitucional ponente avocó conocimiento de la causa e insistió a la jueza de la Unidad Judicial a fin de que remita su informe de descargo. Igualmente, requirió a la jueza de la Unidad Judicial que informe a la Corte sobre el estado de ejecución de la sentencia de 3 de agosto de 2018. El 8 de mayo de 2025, la jueza de la Unidad Judicial presentó un oficio en el que indicó que previamente habría dispuesto al Registro de la Propiedad del cantón Portoviejo la ejecución de la sentencia.
7. El 29 de mayo de 2025, el juez constitucional ponente dispuso oficiar al Registro de la Propiedad del cantón Portoviejo a fin de que informe quién es actualmente el o la propietaria o propietarios del bien inmueble que fue materia de la causa de origen. El 16 de julio de 2025, Egberto Giovanni Sabando Rodríguez presentó el certificado de historia de dominio correspondiente al bien signado con la clave catastral 09010030070000000.¹

2. Competencia

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

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos del accionante

9. El accionante alega la vulneración de sus derechos a la defensa (artículo 76 numeral 7 literal a de la Constitución) y a la tutela judicial efectiva (artículo 75 de la Constitución) debido a que no habría sido citado con la demanda presentada en su contra. Según explica, habría conocido sobre el proceso incoado en su contra recién el 24 de diciembre de 2021, “cuando en recorrido apreció que en su propiedad se encontraban otras personas” y se enteró “en página del sistema judicial, que había un juicio de prescripción extraordinaria, adquisitiva de dominio en contra de su bien y persona, con sentencia en su contra”.

¹ De la revisión del certificado se evidencia que, en 2020, Milton Jacinto Chávez vendió el bien inmueble a José Ariosto Macías Rodríguez.

10. El accionante expone que el actor de la demanda no habría agotado las diligencias necesarias para la determinación de su domicilio. Al respecto, manifiesta que, en su registro consular, de 15 de agosto de 2017 —aportado al proceso—, constaría su salida de Ecuador y su anotación en el Consulado General de Ecuador en New Jersey, y que, en tal virtud, el actor debía solicitar su citación “por carteles fijados en el consulado”. Sin embargo, el accionante explica que el actor no lo habría hecho, lo que habría inducido a error a la jueza de la Unidad Judicial, “quien a pesar de tener la obligación legal de revisar los documentos puestos a su conocimiento, no lo hizo, omitiendo el cumplimiento del requisito, procediendo sin fundamento a calificar la demanda”.
11. Por el contrario, el accionante explica que la jueza de la Unidad Judicial dispuso que el actor declare bajo juramento el desconocimiento del domicilio de los demandados para posteriormente proceder con su citación por la prensa, “contraviniendo lo determinado en el artículo 56 del Código Orgánico General de Procesos”.
12. Sobre la base de lo expuesto, el accionante solicita que se declare la nulidad del proceso de origen a partir de la calificación de la demanda, se disponga que otro juez de lo civil tramite el caso y se notifique al Registro de la Propiedad de Portoviejo a fin de que inscriba la sentencia constitucional “sobre el bien [...] y se anule los actos jurídicos causados por la sentencia y proceso judicial de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio”.

3.2. Argumentos de la Unidad Judicial

13. En su escrito de 8 de mayo de 2025, la jueza de la Unidad Judicial indicó que “no podría emitir un informe con relación a la sentencia y por ende a los argumentos que fundamentaron la acción presentada” puesto que no conoció “los antecedentes ni fundamentos que sirvieron de base para tomar la decisión y dictar la resolución”.

4. Consideración previa

14. La Corte Constitucional ha señalado que, en virtud del principio de preclusión procesal, una vez que se ha admitido a trámite una acción extraordinaria de protección y, por lo tanto, se ha superado la fase de admisión de la causa, el Pleno de la Corte Constitucional está obligado a dictar sentencia de fondo, sin que sea posible “volver a analizar los presupuestos de admisibilidad ya superados en la primera fase de esta acción”.²

² CCE, sentencia 0037-16-SEP-CC, caso 0977-14-EP, 3 de febrero de 2016, p. 32.

15. En su sentencia 1944-12-EP/19, la Corte Constitucional estableció una excepción a la regla de preclusión antes mencionada, al determinar que si en la etapa de sustanciación, el Pleno de la Corte, de oficio, identifica que “no se han agotado los recursos ordinarios y extraordinarios exigidos por la legislación aplicable, la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso; salvo que el legitimado activo haya demostrado que tales recursos eran ineficaces, inapropiados o que su falta de interposición no fuera producto de su negligencia”.³
16. En ese contexto, a continuación, la Corte analizará si en el presente caso se agotaron los recursos ordinarios y extraordinarios previstos en el ordenamiento jurídico o, en su defecto, si existe alguna justificación para la falta de agotamiento.
17. De conformidad con los artículos 256⁴ y 266⁵ del COGEP, contra la sentencia dictada el 3 de agosto de 2018, era procedente la interposición de los recursos de apelación y, posteriormente, casación. Por otro lado, en atención al artículo 112 del COGEP, una vez que la sentencia dictada por la jueza de la Unidad Judicial se ejecutorió, el accionante tenía a su disposición la acción de nulidad de sentencia, siempre y cuando esta no se hubiese ejecutado.⁶
18. Según se evidencia en el expediente, el accionante no interpuso los recursos de apelación y casación, ni presentó acción de nulidad en contra de la sentencia. Por tal razón, corresponde a esta Corte determinar si existe alguna justificación para la falta de agotamiento de los recursos previstos en el ordenamiento jurídico.
19. En su demanda, el accionante alega que no fue citado debidamente, razón por la cual no pudo enterarse de la demanda presentada en su contra ni mucho menos de la sentencia sino hasta años después, al notar que su bien inmueble había sido ocupado por terceros. En tal sentido, la Corte observa que el accionante ha justificado la falta de agotamiento de los recursos previstos en los artículos 256 y 266 del COGEP.

³ CCE, sentencia 1944-12-EP/19, 5 de noviembre de 2019, párr. 40.

⁴ “Procedencia. El recurso de apelación procede contra las sentencias y los autos interlocutorios dictados dentro de la primera instancia, así como contra las providencias con respecto a las cuales la ley conceda expresamente este recurso”.

⁵ “Procedencia. El recurso de casación procederá contra las sentencias y autos que pongan fin a los procesos de conocimiento dictados por las Cortes Provinciales de Justicia y por los Tribunales Contencioso Tributario y Contencioso Administrativo”.

⁶ “Nulidad de sentencia. La sentencia ejecutoriada que pone fin al proceso es nula en los siguientes casos: [...] 3. Por no haberse citado con la demanda a la o el demandado si este no compareció al proceso. [...] Las nulidades comprendidas en este artículo podrán demandarse ante la o el juzgador de primera instancia de la misma materia de aquel que dictó sentencia, mientras esta no haya sido ejecutada”.

20. Por otro lado, de conformidad con el artículo 112 del COGEP, la nulidad de sentencia ejecutoriada cabe únicamente “mientras esta no haya sido ejecutada”. Según se desprende del certificado de historia de dominio 283197 de 15 de julio de 2025, correspondiente al predio 09010030070000000, la sentencia dictada dentro de la causa 13334-2017-01203, mediante la cual se declaró la prescripción adquisitiva de dominio a favor de Milton Jacinto Chávez Santana, fue inscrita en el Registro de la Propiedad del cantón Portoviejo el 11 de octubre de 2018.
21. Igualmente, la Corte toma nota de que, según lo alegado en la demanda el accionante se enteró de la existencia del juicio que originó la presente causa debido a que “apreció que en su propiedad se encontraban otras personas”, el 24 de diciembre de 2021. En ese sentido, la Corte estima que la falta de agotamiento de los recursos disponibles por parte del accionante atiende al hecho de que el accionante tomó conocimiento de la existencia del proceso después de la ejecución de la sentencia. En consecuencia, la Corte concluye que la falta de agotamiento de la acción de nulidad de sentencia ejecutoriada se encuentra justificada.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

22. La Corte Constitucional ha dicho que los problemas jurídicos en las sentencias de acción extraordinaria de protección “surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante”⁷ que, para ser considerados claros y completos, deben contener una tesis, una base fáctica y una justificación jurídica. En la fase de sustanciación, si la Corte encuentra que un argumento no reúne estos elementos, debe “realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental”.⁸
23. En función de lo anterior, este Organismo identifica que los argumentos presentados por la accionante se refieren a una supuesta vulneración de sus derechos al debido proceso en la garantía de la defensa y a la tutela judicial efectiva, pues no habría sido citado de forma legal con la demanda de prescripción adquisitiva de dominio en el proceso de origen. Según el accionante, la Unidad Judicial habría dispuesto su citación por la prensa en lugar de mediante carteles fijados en el consulado del lugar de su residencia.
24. Esta Magistratura reconoce que carece de competencia para “superponer o reemplazar a los demás medios e instancias judiciales ordinarias de impugnación, pues aquello conllevaría que la justicia constitucional asuma potestades que no le corresponden y,

⁷ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

⁸ *Ibid.*, párr. 21.

a su vez, la consecuente desvirtuación de la estructura jurisdiccional del Estado”.⁹ Así, la Corte se encuentra impedida de suplantar a las judicaturas ordinarias en el conocimiento de las acciones de nulidad de sentencia ejecutoriada. Sin embargo, con la finalidad de examinar una supuesta vulneración de derechos del accionante, que ya no podrían ser tuteladas a través de la vía ordinaria, la Corte formula el siguiente problema jurídico:

24.1. ¿La Unidad Judicial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la defensa del accionante porque, indebidamente, dispuso su citación a través de los medios de comunicación?

6. Resolución del problema jurídico

6.1. ¿La Unidad Judicial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la defensa del accionante porque, indebidamente, dispuso su citación a través de los medios de comunicación?

25. El artículo 76 numeral 7 literal a de la Constitución reconoce el derecho al debido proceso en la garantía de la defensa y establece que “[n]adie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento”.
26. La Corte ha indicado que una de las manifestaciones de las garantías del derecho a la defensa es el cumplimiento de la solemnidad sustancial de la citación en todo proceso judicial.¹⁰ Esta constituye un requisito esencial “para asegurar el derecho a la defensa en todo proceso; motivo por el cual, su falta o defectuosa ejecución conlleva la vulneración de dicho derecho si, en efecto, se ha afectado al sujeto en su posibilidad de defenderse, *i.e.*, se lo ha dejado en indefensión procesal”.¹¹
27. Así, para que se configure una vulneración del derecho a la defensa por indebida citación, no basta con que la citación se haya realizado de forma defectuosa, sino que, además, es necesario constatar que, como resultado, se haya causado indefensión procesal.¹² En tal virtud, corresponde a este Organismo determinar si, en el presente caso, se efectuó una citación indebida por la prensa al accionante **(i)** y si, como consecuencia, se impidió al accionante conocer sobre la demanda y comparecer al proceso de origen en forma oportuna, para hacer valer sus derechos **(ii)**.

⁹ CCE, sentencia 2019-21-EP/24, 5 de septiembre de 2024, párr. 29.

¹⁰ CCE, sentencia 2791-17-EP/23, 19 de abril de 2023, párr. 23.

¹¹ CCE, sentencia 2019-21-EP/24, 5 de septiembre de 2024, párr. 32.

¹² *Ibid.*, párr. 33.

28. La Corte observa que el 22 de septiembre de 2017, Milton Jacinto Chávez Santana presentó una demanda de prescripción adquisitiva de dominio en contra de, entre otras personas, el accionante. En la demanda, identificó a las personas demandadas e indicó que estas debían citarse “de conformidad con lo que determina el artículo 56 numeral 1 del [...] COGEP, mediante publicaciones en un periódico de amplia circulación”. Como sustento de aquello, señaló que habría “realizado las diligencias necesarias para determinar la individualidad domicilio o residencia de quienes se crean con derechos sobre el mencionado inmueble” y que habría sido “imposible determinar la individualidad o domicilio de los demandados”.
29. El 17 de septiembre de 2017, la Unidad Judicial dispuso que Milton Jacinto Chávez Santana comparezca para “ratificar bajo la gravedad del juramento que desconoce la individualidad, domicilio y residencia de los posibles interesados en la causa, o personas que se sientan con derecho a reclamar”. El 3 de octubre de 2017, Milton Jacinto Chávez Santana rindió declaración bajo juramento respecto de “[q]ue efectivamente le es imposible determinar la individualidad o residencia de los posibles interesados en la causa, o personas que se sientan con derecho a reclamar”.
30. El 25 de octubre de 2017, la Unidad Judicial dispuso la citación de las personas demandadas —entre ellas, el accionante— “por medio de publicaciones, que se realizarán en tres fechas distintas, en unos [sic] de los periódicos de la capital de la Provincia de Manabí, en la forma prevista en el Art. 56 numeral 1 del [COGEP]”.
31. De fojas 77 a 79 del expediente de origen, constan tres publicaciones del extracto de citación de la demanda, efectuadas el 18 y 26 de diciembre de 2017 y el 2 de enero de 2018, en la sección “Guía Legal” del medio de comunicación “El Comercio”. En la sentencia de 3 de agosto de 2018, la Unidad Judicial indicó que “[e]l accionado fue legal y debidamente citado, por un medio de comunicación”.
32. Para determinar si la citación referida cumple el requisito identificado en el numeral (i) del párrafo 27 *ut supra*, la Corte estima necesario hacer referencia a la norma procesal vigente al momento en que se dispuso la citación del accionante.¹³ La norma procesal aplicable a la citación es el COGEP, en su versión previa a las reformas introducidas en la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico General de Procesos, publicada en el Registro Oficial 517 de 26 de junio de 2019.

¹³ Código Civil. Artículo 7. “20a.- Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios, prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben comenzar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren comenzadas, se regirán por la ley que estuvo entonces vigente”.

- 33.** El artículo 56 del COGEP establecía que la citación a través de los medios de comunicación es procedente respecto de “la persona o personas cuya individualidad, domicilio o residencia sea imposible determinar”. Para el efecto, el segundo inciso de la norma mencionada indicaba que se debe efectuar una “declaración de que es imposible determinar la individualidad, el domicilio o residencia de la o del demandado y que se han efectuado todas las diligencias necesarias, para tratar de ubicar a quien se pide citar de esta forma”.
- 34.** Luego, en su tercer inciso, el artículo referido determinaba: “Para el caso anterior se adjuntará además la certificación del Ministerio de Relaciones Exteriores que indique si la persona salió del país o consta en el registro consular. Si se verifica que es así, se citará mediante carteles fijados en el consulado en el que se encuentra registrado”.
- 35.** En el presente caso, la Corte constata que, conforme se desprende de las fojas 39 a 44 del expediente de primera instancia, a la demanda se adjuntó:
- 35.1** El memorando MREMH-CZ4-MANTA-2017-2951-M de 15 de agosto de 2017, mediante el cual la coordinadora zonal 4 Manta encargada del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana informó que Egberto Giovanni Sabando Rodríguez, en aquella época, constaba registrado en el Consulado General de Ecuador en “New Jersey” (sic);
- 35.2.** El oficio PFIUCM-SAMM-P-2017-0221 de 3 de agosto de 2017, mediante el cual la coordinadora provincial del Servicio de Apoyo Migratorio de Manabí del Ministerio del Interior indicó que Egberto Geovanny Sabando Rodríguez registraba movimientos migratorios; y,
- 35.3.** El certificado de movimientos migratorios de 3 de agosto de 2017, correspondiente a Egberto Giovanni Sabando Rodríguez, en el que se reporta un último movimiento de salida del país desde Ecuador hacia Estados Unidos, registrado el 13 de enero de 2017.
- 36.** A partir de lo anterior, la Corte concluye que el accionante constaba registrado en el Consulado de Ecuador en Nueva Jersey, Estados Unidos, razón por la cual, según lo indicado en el párrafo 33 *ut supra*, debía ser citado a través de carteles fijados en dicho consulado. No obstante, conforme a lo explicado en los párrafos 29 y 30 *ut supra*, la Unidad Judicial dispuso la citación del accionante —así como de las demás personas demandadas— a través de un medio de comunicación y, con ello, estimó que la solemnidad sustancial de citación a la parte demandada se cumplió.

37. En consecuencia, la Unidad Judicial inobservó lo previsto en el tercer inciso del artículo 56 del COGEP, razón por la cual la Corte estima que la citación efectuada al accionante fue indebida,¹⁴ cumpliéndose de ese modo el requisito **(i)** identificado en el párrafo 27 *ut supra*. Por ello, corresponde a esta Magistratura revisar si, de conformidad con el requisito **(ii)** descrito en dicho párrafo, la citación indebida impidió al accionante conocer sobre la demanda y comparecer al proceso para hacer valer sus derechos y, por lo tanto, le generó indefensión.
38. No se evidencia en el expediente que el accionante —ni el resto de las personas demandadas— haya comparecido al proceso. De hecho, en la sentencia, la Unidad Judicial menciona que no comparecieron al juicio “los demandados ni el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Portoviejo dentro del término que se concedió para hacerlo”. Recién el 10 de enero de 2022, casi un año y medio después de que la sentencia dictada por la Unidad Judicial se ejecutorió y se remitió el oficio correspondiente al Registro de la Propiedad del cantón Portoviejo a fin de que ejecute la sentencia, compareció el accionante con su demanda que dio origen a la presente causa.
39. Por lo dicho, la Corte estima que, efectivamente, la citación indebida con la demanda impidió al accionante comparecer a juicio y hacer valer sus derechos, razón por la cual esta Magistratura concluye que se causó al accionante indefensión, cumpliéndose de ese modo el requisito **(ii)** identificado en el párrafo 27 *ut supra*.
40. Toda vez que, en el presente caso, se han cumplido los requisitos **(i)** y **(ii)** descritos en el párrafo 27 *ut supra*, la Corte considera que la Unidad Judicial vulneró el derecho al debido proceso del accionante en la garantía de la defensa al haber dispuesto indebidamente su citación a través de un medio de comunicación.

7. Reparación

41. Una vez que se ha determinado la vulneración de derechos constitucionales, corresponde a esta Corte establecer una reparación efectiva y apropiada según las particularidades del caso.¹⁵ Generalmente, frente a una vulneración de derechos constitucionales en una decisión judicial, procede, como medida de reparación, dejar sin efecto la decisión impugnada y ordenar el reenvío de la causa para que otra autoridad judicial competente emita una nueva decisión.

¹⁴ CCE, sentencia 1203-18-EP/22, 21 de septiembre de 2022, párr. 39.

¹⁵ CCE, sentencia 843-14-EP/20, 14 de octubre de 2020, párr. 55.

42. En el presente caso, este Organismo considera adecuado retrotraer el proceso hasta el momento de la calificación de la demanda, pues esto permitirá que el proceso de origen se lleve a cabo con la posibilidad de que el accionante comparezca y haga valer sus derechos.

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** la acción extraordinaria de protección **167-22-EP**.
2. **Declarar** que la Unidad Judicial Civil del cantón Portoviejo, provincia de Manabí, vulneró el derecho constitucional del accionante al debido proceso en la garantía de la defensa.
3. **Dejar sin efecto** la sentencia emitida el 3 de agosto de 2018 por la Unidad Judicial Civil del cantón Portoviejo, provincia de Manabí, y retrotraer el proceso hasta el momento previo a la calificación de la demanda. En consecuencia, la Unidad Judicial Civil del cantón Portoviejo, provincia de Manabí, deberá designar, mediante sorteo, un nuevo juez o jueza para que el proceso sea nuevamente sustanciado a partir del momento procesal antes indicado.
4. **Disponer** que el Registro de la Propiedad del cantón Portoviejo deje sin efecto la anotación de la sentencia dictada dentro del caso 13334-2017-01203, en relación con el predio 09010030070000000.
5. **Dejar a salvo** los derechos que pudieran tener terceros de buena fe como consecuencia de lo resuelto en los decisorios 3 y 4 de esta sentencia.
6. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
7. Notifíquese 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 ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz y Claudia Salgado Levy, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 04 de septiembre de 2025, sin contar con la presencia del juez constitucional José Luis Terán Suárez, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

16722EP-83698



Caso Nro. 167-22-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Dictamen 5-25-EE/25
Juez ponente: Raúl Llasag Fernández

Quito, D.M., 11 de septiembre de 2025

CASO 5-25-EE

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

DICTAMEN 5-25-EE/25

Resumen: La Corte Constitucional dictamina la constitucionalidad del decreto ejecutivo 76 de 6 de agosto de 2025 por la causal de grave conmoción interna en las provincias de Guayas, El Oro, Los Ríos y Manabí al constatar la real ocurrencia de hechos que desbordaron las instituciones de seguridad del Estado afectando el orden democrático y la seguridad humana. En adición, se dictamina la constitucionalidad de la inclusión focalizada de declaratoria de estado de excepción contenida en el decreto ejecutivo 109 de 20 de agosto de 2025, únicamente en el cantón Echeandía, provincia de Bolívar.

Por otra parte, debido a que el decreto ejecutivo 76 no invocó la causal de conflicto armado interno para sustentar el estado de excepción, la Corte declara la inconstitucionalidad de la frase “ocasionado por el conflicto armado interno” del artículo 1 del decreto por ser contraria al artículo 164 de la Constitución. Esta norma constitucional contempla la grave conmoción interna y el conflicto armado interno como causales distintas de una declaratoria de estado de excepción. Por tanto, este dictamen no constituye una valoración sobre la existencia o no de un conflicto armado interno.

Respecto de las medidas, la Corte declara la constitucionalidad de la suspensión de los derechos a la inviolabilidad de domicilio únicamente en la conducción de allanamientos por parte de la Policía Nacional y correspondencia. Sin embargo, declara la inconstitucionalidad de la disposición de que se realicen inspecciones y requisas debido a que dichas medidas pueden realizarse en el régimen constitucional ordinario. Finalmente, la Corte recuerda que la intervención de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, en el marco de sus competencias, debe respetar los derechos fundamentales de la ciudadanía, con un enfoque intercultural y de garantía de la protección de grupos de atención prioritaria.

Índice de contenidos

1. **Antecedentes procesales**
2. **Competencia**
3. **Control formal de la declaratoria de estado de excepción**
4. **Control material de la declaratoria de estado de excepción**
- 4.1. Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia.....
- 4.2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren la causal invocada ..
- 4.2.1. Grave conmoción interna.....

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

1. Antecedentes procesales

1. El 7 de agosto de 2025, Daniel Roy-Gilchrist Noboa Azín, en calidad de presidente de la República (“**presidente de la República**”), informó a la Corte Constitucional con la expedición del decreto ejecutivo 76 de 6 de agosto de 2025, el cual contiene la declaratoria de estado de excepción por grave conmoción interna en las provincias de El Oro, Guayas, Los Ríos y Manabí durante sesenta días (“**decreto ejecutivo 76**”). En un sobre cerrado, el presidente de la República adjuntó los siguientes documentos:
- i. Informes CCFFAA-DAJ-2025-046-INF, emitido por la Dirección y CCFFAA-J-3-PM-2025-164-INF emitido por la Dirección de Operaciones Jurídica del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (“**Informes 1**”).
 - ii. Oficio MDI-DMI-2025-2049-OF, el cual contiene documentación emitida por la Coordinación Jurídica del Ministerio del Interior (“**Informe 2**”).
 - iii. Informe PN-SCG-CEO-2025-378-INF emitido por el subcomandante general de la Policía Nacional (“**Informe 3**”).
 - iv. Oficio SIS-SIS-2025-0477-OF, el cual contiene un informe emitido por el Servicio Integrado de Seguridad Ecu 911 (“**Informe 4**”).

- v. Memorando PR-DSA-2025-0059-M, el cual adjunta el barrido de los hechos violentos ocurridos en Guayas, Manabí, Los Ríos y El Oro (“**Informe 5**”), elaborado por la Secretaría General de Comunicación de la Presidencia.
2. Mediante sorteo electrónico de 7 de agosto de 2025, la causa fue sorteada al juez constitucional Raúl Llasag Fernández, quien avocó conocimiento en el auto de 14 de agosto de 2025 y dispuso al presidente de la República remitir las constancias de notificación conforme el artículo 166 de la Constitución y la documentación clasificada como secreta que fundamenta el decreto de estado de excepción en coordinación con el Centro Nacional de Inteligencia.¹ Además, el juez ponente designó a un funcionario jurisdiccional para recibir la información requerida de conformidad con el artículo 14 del Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado.
 3. El 15 y 18 de agosto de 2025, la Secretaría General Jurídica de la Presidencia entregó la documentación dispuesta por el juez.
 4. El 19 de agosto de 2025, la Alianza de Organizaciones de Derechos Humanos del Ecuador y el Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos, presentaron un *amicus curiae* y anexaron información.
 5. El 21 de agosto de 2025, el presidente de la República informó a la Corte con la expedición del decreto ejecutivo 109 de 20 de agosto de 2025, el cual reforma el decreto ejecutivo 76 e incluye a los cantones de La Maná de la provincia de Cotopaxi, Las Naves y Echeandía de la provincia de Bolívar en la declaratoria de estado de excepción (“**decreto ejecutivo 109**”). Como anexos, en un sobre cerrado adjuntó: i) los informes CCFFAA-J-3-PM-2025-173-INF y CCFFAA-DAJ-2025-060-INF emitidos por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (“**Informes 7**”); y ii) el Oficio MDI-DMI-2025-2190-OF el cual reúne los informes técnicos y jurídicos elaborados por la Policía Nacional, así como las unidades especializadas del Ministerio del Interior (“**Informes 8**”).

¹ Del decreto ejecutivo 76, los documentos requeridos fueron: i) Oficio CIES-sug-s-2025-0232-OF de 9 de julio de 2025; ii) Informe de Inteligencia de 9 de julio de 2025 STIE-DOAIE-SD IE-25-016; iii) Informe CIES-CGJ-S-006-2025. Dicha información al ser clasificada como secreta en el presente dictamen será denominada en conjunto como (“**Informes 6**”). Por su clasificación de documentos secretos, conforme al Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, su revisión y tratamiento estuvo limitada únicamente a las juezas y jueces de la Corte Constitucional y al personal jurisdiccional autorizado por este Organismo. En consecuencia, el contenido completo de los Informes 6 no se detallará en el presente dictamen. Sin embargo, sí se incluye la información de los Informes 6 que ya figura en el decreto, en los anexos adjuntos al decreto, en medios de comunicación o en registros públicos a fin de que la Corte evalúe la constitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción y las medidas adoptadas. Por tanto, la información a la que este Organismo ha podido acceder porque se encuentra exclusivamente en los Informes 6 no será reproducida en el dictamen.

6. El 25 de agosto de 2025, el juez sustanciador requirió las constancias de notificaciones del decreto ejecutivo 109 conforme el artículo 166 de la Constitución.²
7. El 2 de septiembre de 2025, el juez ponente solicitó a la Presidencia de la República remitir “las justificaciones necesarias que formarían parte del decreto ejecutivo 109”. Frente a ello, la presidencia contestó mediante escrito de 3 de septiembre de 2025.³

2. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y realizar un control sobre la constitucionalidad del estado de excepción contenido en los decretos ejecutivos 76 y 109 de conformidad con los artículos 166 y 436 numeral 8 de la Constitución y los artículos 75 numeral 3 literal c y 119 de la LOGJCC.

3. Control formal de la declaratoria de estado de excepción

9. Esta sección verificará si la declaratoria de estado de excepción contenida en el decreto ejecutivo 76 y la reforma del ámbito territorial del decreto ejecutivo 109 cumple con los requisitos formales previstos en el artículo 120 de la LOGJCC los cuales son:

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

10. Tanto en el decreto ejecutivo 76 como en el decreto ejecutivo 109, el presidente de la República detalla información sobre hechos delictivos ocurridos entre el 11 de julio y el 3 de agosto de 2025.⁴ Además, se remite a los informes detallados en los párrafos 1 y 5, en los cuales se registran actos de violencia criminal desde el 9 de enero de 2024 hasta el 3 de agosto de 2025. En cuanto a la causal invocada, el presidente de la República declara el estado de excepción por la causal de grave conmoción interna, prevista en el artículo 164 de la Constitución, conforme el artículo 1 del decreto ejecutivo 76 y su reforma en el decreto ejecutivo 109.

² El 26 de agosto de 2025, la Presidencia de la República remitió las constancias solicitadas.

³ La Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República expuso que los informes 7 y 8 fueron ingresados por el SACC y entregados de manera física y señaló: “[s]in perjuicio de lo antes indicado, remito nuevamente, en un sobre cerrado, los documentos de justificación detallados en el Decreto Ejecutivo 109 [...]”.

⁴ Entre los hechos presentados se identifican: homicidios intencionales, explosiones de dispositivos en lugares públicos, extorsiones y amenazas a funcionarios públicos, entre otros. El detalle de los hechos presentados se encuentra en la sección 4.2 *infra*.

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

3.2. Justificación de la declaratoria

12. El presidente de la República fundamenta la declaratoria de estado de excepción en “[...] el incremento de índices de violencia, cometimiento de delitos e intensidad de la perpetración de ilícitos por grupos armados organizados [...], **ocasionado por el conflicto armado interno**” (énfasis agregado) de acuerdo con el artículo 1 del decreto ejecutivo 76. Además, en la parte considerativa se refiere a hechos delictivos, violencia criminal y a los informes detallados en el párrafo 1. Respecto de los informes señalados, esta Corte constata que fueron emitidos por entidades gubernamentales que tienen competencia en asuntos de seguridad del Estado y remiten justificaciones para la declaratoria de estado de excepción. En la misma manera, el presidente de la República presenta una justificación nominal respecto del decreto ejecutivo 109.
13. Por tanto, la Corte verifica el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 120.2 de la LOGJCC.

3.3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria

14. El ámbito territorial de la declaratoria de estado de excepción comprende las provincias de El Oro, Guayas, Los Ríos y Manabí según el artículo 1 del decreto ejecutivo 76. En adición, el presidente de la República reformó el decreto ejecutivo 76 e incluyó en la declaratoria de estado de excepción a los cantones de La Maná de la provincia de Cotopaxi, Las Naves y Echeandía de la provincia de Bolívar, conforme el decreto ejecutivo 109.
15. En cuanto al ámbito temporal, el artículo 2 del decreto ejecutivo 76 establece que el estado de excepción durará 60 días desde su suscripción, lo cual también es previsto en el decreto ejecutivo 109 por tratarse de su reforma con la extensión del ámbito territorial. Por lo tanto, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 120.3 de la LOGJCC.

3.4. Derechos que sean susceptibles de suspensión o limitación

16. El decreto ejecutivo 76 dispone la suspensión de los derechos a la inviolabilidad de domicilio, el cual “consistirá en la realización de inspecciones, allanamientos y las requisas correspondientes por parte de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional” (artículo 3); y la suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia, el cual “pretende la identificación, análisis y recopilación de mensajes, comunicaciones y/o misivas físicas o electrónicas que tengan por objeto el ocultamiento de cualquier

miembro del grupo armado organizado u ocultamiento de alguna conducta ilícita que dan lugar a esta declaratoria” (artículo 4). La suspensión de estos derechos también se encuentra prevista en el artículo 1 del decreto ejecutivo 109 que reforma el decreto ejecutivo 76 con la inclusión otros cantones.

17. Si bien en los artículos 3 y 4 del decreto, el presidente de la República señala la suspensión de derechos, en el artículo 2, se refiere a esta limitación de derechos como “restringidos”. Al respecto, esta Corte reitera al Ejecutivo que, conforme a sus atribuciones constitucionales durante un estado de excepción, únicamente está facultado para suspender o limitar derechos. El concepto de “restricción” implica una limitación severa en el ejercicio de los derechos que puede llegar a anular un derecho. Esta interpretación ha sido reiterativa por esta Corte en dictámenes anteriores.⁵ Por lo anterior, esta Corte recuerda al presidente de la República que debe emplear y ejecutar las facultades que son expresamente señaladas por la Constitución.
18. De conformidad con el artículo 165 de la Constitución, los derechos referidos son susceptibles de suspensión o limitación a través de la declaratoria de estado de excepción. En consecuencia, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 120.4 de la LOGJCC.

3.5. Notificaciones requeridas por la Constitución y Tratados Internacionales

19. El 15 y 26 de agosto de 2025, la Secretaría General Jurídica de la Presidencia remitió a esta Corte las constancias de las notificaciones realizadas y recepción de documentos de la Asamblea Nacional, la Organización de los Estados Americanos y la Organización de las Naciones Unidas. Por tanto, se verifica el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 120.5 de la LOGJCC.

*

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

4. Control material de la declaratoria de estado de excepción

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

⁵ CCE, dictamen 3-25-EE/25, 26 de mayo de 2025, párr. 18; CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párrs. 15 y 16.

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.
22. Los cuatro requisitos materiales son indispensables para validar la constitucionalidad de una declaratoria de estado de excepción. De manera que este análisis exige una evaluación objetiva, verificable y razonada de la necesidad de adoptar medidas extraordinarias, sustentada en los hechos que motivan la declaratoria. El control sustantivo tiene como finalidad garantizar que el uso de las facultades propias del régimen constitucional excepcional no se convierta en una herramienta para la suspensión prolongada o injustificada de derechos fundamentales. En consecuencia, el análisis se orienta a preservar el pleno ejercicio de los derechos constitucionales y a resguardar el principio de separación y equilibrio entre los poderes públicos, conforme el artículo 119 de la LOGJCC.

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

23. En el dictamen 3-21-EE/21, la Corte determinó que el requisito sobre la real ocurrencia de los hechos alegados abarca “circunstancias actuales y ciertas. De ninguna manera, implica escenarios probables o futuros”.⁶ Para cumplir este requisito, el presidente de la República “no solo debe afirmar la ocurrencia de los hechos que motivan el estado de excepción, sino que estos deben acreditarse”.⁷ Por ello, en este control, la Corte debe verificar “que los hechos afirmados por la Presidencia de la República se encuentren demostrados de forma suficiente con material probatorio objetivo, útil e idóneo”.⁸
24. Por lo anterior, el presidente de la República puede acreditar la veracidad de los hechos mediante: i) informes o reportes de las autoridades nacionales competentes en la materia sobre la cual versa el estado de excepción, cuyo material puede ser documental, audiovisual o informes periciales; ii) informes o reportes de los organismos internacionales especializados en la materia relativa al estado de excepción; iii) noticias u otros reportes objetivos provenientes de medios de comunicación que por su rigor informativo tengan la capacidad de reflejar la veracidad de los hechos que sirven para justificar el estado de excepción.
25. En suma, todo medio idóneo, objetivo y verificable que permita demostrar fehacientemente la realidad de los acontecimientos. Asimismo, se considerará probada

⁶ CCE, dictamen 3-21-EE/21, 21 de julio de 2021, párr. 7.1.1.

⁷ CCE, dictamen 9-24-EE/24, 12 de septiembre de 2024, párr. 24.

⁸ CCE, dictamen 8-21-EE/21, 10 de diciembre de 2021, párr. 18.

la ocurrencia real de los hechos cuando estos sean notorios o de conocimiento público generalizado.⁹

26. Esta Corte observa que el decreto 76 y los informes anexos se refieren a hechos que corresponden a la violencia criminal ocurridos en julio y agosto de 2025. Los informes adjuntos, además, respaldan su veracidad. En particular, en los Informes 1, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas señala que el accionar de los “grupos armados organizados” ha generado una grave conmoción interna en Ecuador, caracterizada por asesinatos al estilo sicariato, secuestros extorsivos, enfrentamientos armados, atentados con explosivos improvisados y actos de intimidación. Argumenta que la violencia se ha intensificado debido a disputas internas entre organizaciones criminales subordinadas a los mismos “grupos armados organizados”, especialmente tras la captura o eliminación de cabecillas, lo que ha derivado en pugnas por el control de economías ilícitas como el tráfico de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización (“SCSF”), minería ilegal y extorsión.
27. Los informes 1 reportan que el año 2025 registra el mayor índice de violencia en los últimos tres años, con un promedio de 700 homicidios mensuales en provincias como Manabí, Guayas, Los Ríos y El Oro. Esta situación ha generado alarma social y afectado el normal funcionamiento de las actividades económicas y estatales, incluso dentro de los centros de privación de libertad. Ante esta amenaza convergente, los informes 1 concluyen que, pese a los esfuerzos del Estado, las actividades delictivas migran entre ciudades, manteniendo a la población en constante incertidumbre. Por ello, el presidente de la República considera idónea la adopción de medidas excepcionales para garantizar los derechos constitucionales de los ciudadanos y enfrentar eficazmente el conflicto armado interno.
28. Los Informes 1, 2 y 7 reportan las operaciones ejecutadas por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas desde el 11 de julio al 3 de agosto de 2025, en coordinación con la Policía Nacional. Además, se refiere a la organización de determinados grupos delictivos en el país y actividades criminales como extorsiones a funcionarios de instituciones públicas, ataques con armas y uso de explosivos. Estos informes presentan hechos desde el 9 de enero de 2024 hasta el 3 de agosto de 2025, de los cuales –con excepción de julio y agosto– la Corte observa que son los mismos textos usados para declaratoria de estados de excepción previos.
29. Por ejemplo, desde 2024, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas refiere, en dicho periodo, la falta de control estatal en las cárceles, el hacinamiento y las malas condiciones penitenciarias como las causas que “han permitido al crimen organizado controlar las cárceles, generando violencia y abusos contra los presos”, que por el

⁹ *Ibid*, párr. 20.

tiempo que se prolonga esta argumentación, tiene un carácter referencial. De esta manera, a la Corte no le corresponde evaluar aquellas situaciones que fueron argumentadas en declaratorias de estados de excepción previas que, además, no son objeto de la revisión en cuanto el decreto ejecutivo *in examine* no contempla a los Centros de Privación de Libertad como parte de la focalización del estado de excepción. La Corte aclara que la información presentada exclusivamente como referencial y contextual no se incluye en el objeto del control que hace este Organismo, pues aquella es analizada exclusivamente como contextual y descriptiva.

30. La Corte, además, observa que la información que sustenta la declaratoria de este estado de excepción, en gran medida corresponde a eventos que sustentaron declaratorias previas, por ejemplo, noticias y reportes de varios temas; entre ellos extorsiones, ataques armados, etc. A la vez, la Corte encuentra que la mayor cantidad de la información anexada o presentada contiene información que no permite evaluar la real ocurrencia de hechos específicos, más allá de una nominal contextualización de la situación del país. De manera que, para justificar la real ocurrencia de los hechos, se debe priorizar información idónea y pertinente a la declaratoria de estados de excepción, pues los datos de carácter contextual que se remiten a sucesos previos al estado de excepción no permiten evidenciar los hechos actuales que motivarían la emergencia decretada.
31. En la valoración sobre la veracidad de la real ocurrencia, el presidente de la República, en los informes 2, 3, 4, 7 y 8, presenta hechos de violencia criminal reportados por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, el Ministerio del Interior y la Policía Nacional. Sin embargo, esta Corte identifica que las conclusiones de los informes se refieren a circunstancias probables, en específico, señalan que los posibles actos futuros de delincuencia deben ser evitados. Por ende, la Corte solo valorará los hechos; es decir, las situaciones específicas de violencia criminal con excepción de las conclusiones que se refieren a hechos probables para corroborar la real ocurrencia de los hechos.
32. Respecto de la información que es pertinente para la certeza en la ocurrencia de los hechos, esta Corte identifica que el presidente de la República ha recurrido a noticias publicadas en diversos medios de comunicación nacionales, hechos públicos y notorios sobre la situación de violencia que atraviesa el país y, principalmente, informes emitidos por instituciones del Estado con competencias específicas del área de seguridad como el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, Ministerio del Interior, Policía Nacional, Ministerio de Defensa, Fuerzas Armadas, el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y Adolescentes Infractores (“SNAI”), el Servicio Integrado de Seguridad ECU 911 y el Centro Nacional de Inteligencia. Esta información acredita que las circunstancias expuestas sean ciertas toda vez que existen diferentes fuentes de información que

permiten constatar la real ocurrencia de los hechos que motivan el estado de excepción.¹⁰

33. Con base en el análisis precedente, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito material previsto en el artículo 121.1 de la LOGJCC, sin perjuicio de lo determinado en los párrafos 29 y 30 supra.

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

34. En el artículo 1 del decreto ejecutivo 76, el presidente de la República invoca la causal de grave conmoción interna debido al “[...] incremento de índices de violencia, cometimiento de delitos e intensidad de la perpetración de ilícitos por grupos armados organizados [...] ocasionados por el conflicto armado interno”.
35. Previo al análisis, la Corte requiere hacer dos puntualizaciones respecto de la valoración de los hechos constitutivos. En primer lugar, la Corte, como lo ha explicado en el dictamen 3-25-EE/25,¹¹ no puede valorar aquella información presentada para sustentar la causal de grave conmoción interna a través de hechos que aluden a la causal de conflicto armado interno. Esta Corte ha reiterado que la existencia de un conflicto armado interno no requiere una declaración formal entre las partes para que los derechos y principios que rige el Derecho Internacional Humanitario (“DIH”) sean reconocidos.¹² Sin embargo, ello no habilita al Ejecutivo para utilizar elementos propios de dicha causal como fundamento de la causal de grave conmoción interna. Aceptar tal superposición implicaría un fraude al artículo 164 de la Constitución, que diferencia las causales de grave conmoción interna y conflicto armado interno para la declaratoria de estado de excepción.
36. En efecto, ambas causales poseen naturaleza y tratamiento jurídico distintos. La grave conmoción interna se refiere a situaciones de alteración del orden público que, aunque generan alarma social, no alcanzan el umbral de enfrentamiento armado sostenido entre el Estado y grupos delictivos. Esta causal permite adoptar medidas excepcionales para restablecer el orden sin activar el régimen del DIH. En contraste, el conflicto armado interno, entre otras, verifica la existencia de hostilidades prolongadas entre actores organizados, la beligerancia, con estructura jerárquica, capacidad operativa y

¹⁰ Entre los eventos identificados a través de informes y medios de comunicación se reportan: asesinatos selectivos, ataques armados indiscriminados. Figura el hallazgo del cuerpo de un servidor policial en estado de descomposición, con signos de violencia y las manos atadas. También se reportó el asesinato de un cabo de policía, así como de un guía penitenciario, lo que ha generado preocupación por la seguridad de los funcionarios del Estado. El presidente de la República reporta, además, varios ataques armados con múltiples víctimas como el ataque a un vehículo mientras transportaba a un militar en servicio activo y a su hija menor de edad, quienes fallecieron.

¹¹ CCE, dictamen 3-25-EE/25, 26 de mayo de 2025, párrs. 51 y 54.

¹² CCE, dictamen 2-24-EE/24, 29 de febrero de 2024, párr. 76.

continuidad en el uso de la violencia armada, conforme a los estándares internacionales que regulan la materia. Argumentar únicamente el incremento de la violencia no basta; deben cumplirse los criterios de intensidad y organización establecidos en el desarrollo jurisprudencial de esta Corte.

37. Argumentar que la grave conmoción interna deriva indirectamente del conflicto armado interno, sin que este haya sido invocado expresamente en el decreto ejecutivo 76, impide evaluar si los hechos constituyen una justificación válida para declarar el estado de excepción. Esta omisión genera un escenario de ambigüedad institucional, que sobrepone injustificadamente las dos casuales del artículo 164 de la Constitución. Tal ambigüedad distorsiona el uso legítimo del estado de excepción, erosiona la confianza ciudadana en las instituciones democráticas y desincentiva la formulación de políticas públicas estructurales y sostenibles.
38. La correcta aplicación de cada causal tiene implicaciones directas en la gobernabilidad y en la solidez del orden constitucional. Ejecutar acciones propias del conflicto armado interno sin haber invocado la causal para una declaratoria de estado de excepción y que dichas acciones tengan consecuencias como afectaciones de derechos podría acarrear responsabilidad internacional. En cambio, la aplicación adecuada de la causal de grave conmoción interna, conforme al régimen constitucional excepcional, constituye una manifestación democrática de respeto al orden constitucional, en tanto garantiza que las medidas adoptadas sean proporcionales, temporales y necesarias y que, a su vez, contribuyan a materializar el objetivo del régimen excepcional: su tránsito hacia la normalidad del régimen ordinario.
39. En segundo lugar, es necesario recordar el valor que la Corte otorga a los hechos invocados en estados de excepción anteriores. Este Organismo toma nota que el presidente de la República, en los decretos ejecutivos 76 y 109 y en los informes adjuntos, presenta hechos y estadísticas múltiples desde enero de 2024, así como datos concretos que corresponden a años anteriores. En este margen, la Corte enfatiza que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 166 de la Constitución, los estados de excepción tienen una vigencia máxima de sesenta días y solo pueden ser prorrogados una vez por hasta treinta días adicionales. Por consiguiente, si después de esos noventa días, se fundamenta un nuevo estado de excepción sobre los mismos hechos que motivaron el anterior, dicha medida equivaldría a una nueva renovación, lo cual resulta inconstitucional, ya que la prórroga únicamente puede ejercerse una vez.
40. El estado de excepción constituye una herramienta constitucional extraordinaria que otorga al presidente facultades temporales para enfrentar amenazas graves que no pueden ser contenidas mediante el régimen jurídico ordinario. Su propósito no es perpetuar la excepcionalidad, sino crear un espacio de maniobra institucional que

permita contener la amenaza inmediata y, simultáneamente, fortalecer el ordenamiento jurídico ordinario.

41. En este sentido, el estado de excepción debe ser concebido como un mecanismo extraordinario de transición hacia la restauración de la normalidad constitucional. Por ello, los hechos que motivaron una declaratoria no pueden ser invocados nuevamente como justificación para una nueva excepción. Si los mismos eventos se repiten como causal, ello evidencia una falla estructural en el uso del estado de excepción: en lugar de tomar ese espacio temporal para robustecer las capacidades institucionales, se convierte en una herramienta de contención cíclica y reactiva que no llega a cumplir su finalidad real.
42. Por este motivo, la Corte únicamente considerará hechos anteriores con el fin de tener un *contexto* claro sobre la situación de violencia por la que atraviesa el país y su evolución.¹³
43. De manera referencial, en 2024 y 2025, el presidente de la República declaró estados de excepción en doce ocasiones con el objetivo específico de combatir la criminalidad en el país. Dicha información, solo puede ser valorada de manera contextual y referencial por parte de la Corte, por lo que se detallan los decretos ejecutivos emitidos con el fin de enfrentar los altos índices de violencia criminal en la siguiente tabla:

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

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

¹³ CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 30. CCE, dictamen 1-25-EE/25, 21 de febrero de 2025, párr. 32.

2-enero-2025	493	60 días	Grave conmoción interna y conflicto armado interno
3-marzo-2025	552	30 días	Renovación.
12-abril-2025	599	60 días	Grave conmoción interna.
10-junio-2025	23	30 días	Renovación.

Fuente: Elaborado por la Corte Constitucional del Ecuador.

44. Del cuadro anterior, esta Corte encuentra que el presidente de la República ha emitido al menos 16 decretos ejecutivos para enfrentar el alarmante incremento de la violencia criminal. En particular, esta Corte destaca que las provincias de Guayas, Manabí, Los Ríos y El Oro han estado al menos 445 días dentro de un régimen constitucional excepcional.
45. En cuanto al alcance territorial del estado de excepción, la Corte enfatiza que de los datos presentados en la fundamentación e informes anexos a los decretos ejecutivos 76 y 109, solo se valorará aquella información que permita identificar la configuración de la causal de grave conmoción interna en los territorios considerados en el decreto. Por ejemplo, en los informes 1, 3, 4, 7 y 8, emitidos por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, se presentan estadísticas de homicidios intencionales a nivel nacional, sin que esto permita diferenciar los lugares sobre los cuales el presidente de la República invocó la causal de grave conmoción interna. De ahí que, en el presente dictamen, para analizar la causal de grave conmoción interna, se valorarán los hechos y estadísticas que corresponden a los territorios sobre los cuales se ha decretado estado de excepción.

4.2.1. Grave conmoción interna

46. Esta Corte, en el desarrollo de su jurisprudencia sobre la causal de grave conmoción interna, ha establecido que su configuración exige la verificación concurrente de dos elementos: (i) la ocurrencia real de hechos cuya intensidad afecte gravemente el ejercicio de los derechos constitucionales, la estabilidad institucional, la seguridad ciudadana y la convivencia democrática; y (ii) que dichos acontecimientos generen, como consecuencia directa, una considerable alarma social. Estos requisitos deben ser constatados con base en circunstancias actuales, ciertas y verificables, excluyendo escenarios hipotéticos o futuros.¹⁴
47. Para fundamentar la declaratoria de un estado de excepción, es imprescindible diferenciar de forma precisa entre el fenómeno crónico de la delincuencia común y las situaciones extraordinarias que, en efecto, alteran el orden público.¹⁵ Si bien es innegable que la delincuencia común representa un desafío persistente para todos los

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

¹⁵ CCE, dictamen 1-25-EE/25, 21 de febrero de 2025, párr. 32.

Estados, solo en circunstancias excepcionales —cuando el desbordamiento delictivo, la intensidad de la violencia y el incremento acelerado de los índices de criminalidad generan un impacto sustancial en la estabilidad institucional y en el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales— se justifica la adopción de medidas extraordinarias, como la declaratoria de estado de excepción.¹⁶

48. 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 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, 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. Por ello, cuando se recurre al estado de excepción para enfrentar fenómenos crónicos y estructurales, podría incurrirse en una distorsión funcional: se sustituye la acción institucional ordinaria por mecanismos extraordinarios que, por definición, son limitaciones temporales y no están diseñados para resolver causas estructurales.¹⁷
49. Además, es imprescindible reconocer que factores estructurales —como la debilidad institucional, la desviación y cooptación del poder, la desigualdad socioeconómica y la exclusión social— pueden amplificar los efectos de la violencia criminal, generando escenarios de vulnerabilidad que requieren respuestas diferenciadas. En este contexto, los estados de excepción no deben utilizarse como mecanismos para encubrir deficiencias estructurales ni para sustituir políticas públicas de seguridad y desarrollo. Por ello, la implementación de medidas excepcionales debe estar orientada a restablecer el orden constitucional mediante acciones focalizadas, proporcionales y sujetas a control judicial, garantizando en todo momento el respeto a los derechos intangibles y la preservación del Estado democrático de derecho.
50. De esta manera, para configurar la causal de grave conmoción interna, no basta con constatar el incremento de la criminalidad. Es necesario demostrar que la situación

¹⁶ El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en su Observación General 29, determinó que toda suspensión de garantías se fundamente en una amenaza real y excepcional al orden público, y que las medidas adoptadas sean estrictamente necesarias, proporcionales y temporales.

¹⁷ Esto puede generar al menos tres eventuales escenarios: i) desinstitucionalización al debilitar la capacidad del régimen ordinario para responder a la criminalidad y delegar su manejo a medidas excepcionales; ii) normalización de la excepcionalidad pues existe un riesgo en que la excepción se convierta en regla, erosionando su naturaleza extraordinaria; y, iii) el desincentivo de reformas estructurales, paulatinas y constantes en políticas públicas, técnica en reformas institucionales que fortalezcan el sistema penal, penitenciario, judicial y de bienestar social debido a la dependencia del estado de excepción.

ocasiona un deterioro significativo en la convivencia social y democrática. En este sentido, la intensidad de la violencia debe verse reflejada en la generación de alarma social, definida como el estado de inquietud que permea a la ciudadanía cuando sus derechos fundamentales y el normal desarrollo de la vida colectiva se ven comprometidos.¹⁸

51. Los considerandos del decreto ejecutivo 76 señalan que “del total de emergencias atendidas desde el 11 de julio de 2025 siendo el servicio de seguridad ciudadana el de mayor número con 57 492 emergencias del total 80 992”. Indican que la seguridad ciudadana es el servicio que representa el “71% siendo la provincia con mayor participación Guayas el 64.8% seguido por Los Ríos con el 12.2%, Manabí 12% y El Oro con el 11.1% respecto al total del servicio de seguridad ciudadana”. Agregan, de conformidad con el informe 2 que “contiene los antecedentes del conflicto a manera referencial para entender el contexto de violencia desatada en el país, las medidas adoptadas por las FFAA en sus competencias ordinarias como los resultados de las operaciones”.
52. Argumenta que “varias de estas muertes violentas son el resultado de disputas entre bandas criminales y no, exclusivamente, consecuencia de la delincuencia común”. Esto, por cuanto los hechos “se derivan de ataques armados y atentados con explosivos” a viviendas, sitios recreativos tales como “parques, playas y centros comerciales; e inclusive en la penitenciaría del Litoral, agudizándose la situación por el transcurso del proceso electoral”.
53. Según el Informe 4, de acuerdo con el análisis estadístico comprendido de 11 de julio al 3 de agosto de 2024 con el de 2025, “se evidencia un incremento del 5%, es decir +24 muertes violentas en relación con el mismo periodo del año 2024, [y] el tipo de muerte de mayor incidencia es el ‘asesinato’ que aporta con el 95.5% de la incidencia a nivel nacional”.
54. Respecto del decreto ejecutivo 109, el presidente argumenta que el cantón La Maná se ha convertido en un punto de planificación criminal por parte de grupos delictivos, y al ser geográficamente cercana a la provincia de Los Ríos, este lugar es un punto estratégico. En la misma medida, conforme los informes 7 y 8, la Policía Nacional y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas señalan que los cantones de Echeandía y Las Naves de la provincia de Bolívar son empleadas “como zonas de descanso debido que en estos cantones no existe estado de excepción para la ejecución de operaciones militares de forma oportuna además de no contar con el apoyo de

¹⁸ Este criterio es congruente con los principios de proporcionalidad y necesidad reconocidos en la Observación General número 36 del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

organismos de control judicial **debido a la posibilidad** que las mismas se encuentren corrompidas o infiltradas por miembros de dichos grupos” (énfasis agregado).

55. En definitiva, esta Corte identifica que existe información, tanto de la sección de fundamentos fácticos de los decretos 76 y 109, como de los informes anexos (noticias e informes de entidades gubernamentales) que permiten constatar la real ocurrencia de los eventos que tuvieron lugar entre el 11 de julio y el 3 de agosto de 2025, lo cual se sintetiza en la siguiente tabla:

Tabla 2: Eventos registrados de violencia criminal¹⁹

Fecha	Provincia, cantón	Acontecimiento
2025-07-12	Guayas, Playas	“El cuerpo de un servidor policial fue encontrado en estado de descomposición, con manos atadas y señales de violencia” después de que se reportara su desaparición.
2025-07-13	Guayas, Naranjal	Cinco sujetos armados dispararon indiscriminadamente contra ciudadanos en una cancha deportiva de fútbol. Provocó la muerte de tres personas y dos heridas.
2025-07-15	El Oro, Pasaje	Ataque armado deja un fallecido y 2 heridos.
2025-07-15	Manabí, Portoviejo	Sicarios en motocicleta asesinaron a "Chacarín" en pleno centro de Portoviejo.
2025-07-16	Manabí, Manta	Cabecilla de Los Lobos, su esposa y dos custodios "fueron acribillados" en la vía San Mateo.
2025-07-16	Manabí, Manta	Ataque armado a centro de diversión nocturna.
2025-07-16	Manabí, Manta	Una pareja y dos exmilitares fueron asesinados en una masacre.
2025-07-16	Manabí, Puerto López	Hallazgo de 5 cadáveres de desaparecidos.
2025-07-16	Manabí, Manta	2 exmilitares que custodiaban a cabecilla de Los Lobos fueron asesinados.
2025-07-17	Manabí, Montecristi	“Masacre deja 6 personas asesinadas”.
2025-07-17	Manabí, Jaramijó	“Ataque armado deja cuatro muertos”.
2025-07-18	Manabí, Manta	Un policía y un guía penitenciario fueron asesinados.
2025-07-18	El Oro, La Iberia	Una persona fue asesinada a tiros en un taller de motos.
2025-07-18	Manabí, Manta	"Ejecutan" al líder criminal "Mexicano".
2025-07-19	Guayas, Playas	Se reportaron disparos al interior de un espacio privado "billar" y fallecieron funcionarios municipales.
2025-07-22	El Oro, Piñas	Asesinan al deportista Jonathan Ordóñez.

¹⁹ La caracterización de los hechos expuestos no se ajusta a un análisis técnico-jurídico realizado por la Corte Constitucional, como ocurriría, por ejemplo, con la tipificación de categorías del derecho penal. Dicha descripción deriva directamente de los Informes 1, 5 y 6, los cuales, a su vez, reproducen textualmente titulares periodísticos de medios de comunicación, sin una fundamentación objetiva o contrastación legal.

2025-07-24	Manabí, Portoviejo	Ataque armado a vehículo. Una de las víctimas fue un militar en servicio activo y su hija menor de edad.
2025-07-25	Guayas, Naranjal	Se encontraron los cuerpos sin vida de tres ciudadanos, con signos de violencia.
2025-07-25	Los Ríos, Quevedo	Un adolescente implicado en el intento de asesinato de un abogado.
2025-07-26	El Oro, Pasaje	Guardias de Cuenca fueron asesinados en Pasaje
2025-07-26	Los Ríos, Quevedo	Muerte de un cabo de policía.
2025-07-27	Guayas, El Empalme	Se reportaron disparos en San Cristóbal, donde fallecieron dos personas. El mismo grupo reportó ese día el asesinato de 17 personas y 11 heridos.
2025-07-27	Manabí, Manta	Asesinato de Esther Murillo.
2025-07-30	Guayas, Guayaquil	Adolescente de 15 años fue asesinado en el sur de Guayaquil.
2025-07-31	Los Ríos, Quevedo	Se encontraron cuatro sacos de yute que contenían "piezas anatómicas pertenecientes a 3 cuerpos".
2025-07-31	Los Ríos, Pueblo Viejo	Agricultor emboscado y asesinado frente a su esposa en Puerto Pechiche.
2025-08-01	Guayas, La Libertad	Ataque armado contra hermanos.
2025-08-01	Guayas, Nueva Granada	Ataque armado contra cooperativa Nueva Granada.
2025-08-02	Manabí, Manta	Ataque armado en la ciudadela 20 de Mayo.
2025-06-22	Echeandía, Bolívar	En el sector de la exacademia Manuel, se habría reportado la detonación de un artefacto explosivo.
2025-06-22	Echeandía, Bolívar	Un grupo de delincuencia organizada con la firma de "La Mafia" coaccionó a medios de comunicación digital para infundir mensajes amenazantes en contra de un rival presuntamente líder de otro grupo delictivo "Pájaros Locos".

Fuente: Elaborado por la Corte Constitucional del Ecuador con base en la información aportada por el Ejecutivo.

56. Al analizar la información disponible, en particular los hechos y estadísticas de julio a agosto de 2025²⁰ y que son parte del ámbito territorial de la aplicación del estado de excepción, esta Corte concluye que se cumple con el primer requisito.²¹ En concreto, se ha demostrado que existen acontecimientos de tal intensidad que atentan gravemente:

²⁰ En relación con el cantón Echeandía, la información aportada corresponde al mes de junio. Sin embargo, debido a que dicho cantón no ha sido incluido en previos estados de excepción durante el mes de junio, la Corte valora aquella información para acreditar la real ocurrencia de los hechos.

²¹ Conforme se explica en los párr. 82 y 83, esta Corte no presenta hechos respecto de los cantones Las Naves, provincia de Bolívar y La Maná, provincia de Cotopaxi. Sin embargo, el presente análisis corresponde a la real ocurrencia de los hechos, por lo cual, se refiere al total de hechos acreditados sin que lo actual corresponda al análisis sobre el principio espacial y territorial del estado de excepción.

- 56.1.** El ejercicio de los derechos constitucionales con las alarmantes cifras en cuanto a homicidios intencionales, delitos contra la propiedad, entre otros.
- 56.2.** La estabilidad institucional al identificar múltiples ataques en contra de funcionarios, en servicio activo como pasivo, de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.
- 56.3.** La seguridad ciudadana y humana al identificar la cantidad de armas de fuego, municiones y explosivos decomisados. De la misma manera en atención a las crecientes capacidades de operación de los grupos delictivos y el nivel de violencia en determinados crímenes, como homicidios múltiples, secuestros, y mutilaciones.
- 56.4.** La convivencia normal de las personas expuestas en las sistemáticas extorsiones que sufre la ciudadanía en torno a negocios. Además, es relevante considerar los homicidios intencionales en lugares públicos como canchas, comercios y la vía pública. En particular, se evidencia el cierre de locales comerciales en diferentes ciudades del país debido a amenazas de extorsiones y la inseguridad general.
- 57.** Sobre el segundo requisito, la alarma social se refiere “a situaciones que causan una sensación de intranquilidad o zozobra en la ciudadanía”,²² dada la gravedad de los actos violentos que han tenido lugar en el país y su amplia difusión en medios nacionales, es previsible que exista una preocupación generalizada en la sociedad. Además, esta Corte toma en cuenta particularmente que los múltiples hechos delictivos han tenido lugar en espacios públicos, mientras se desarrollaban actividades cotidianas de la población en actividades comerciales, deportivas y otras. Por lo tanto, este Organismo considera que se cumple con el segundo requisito al verificar que los hechos expuestos relacionados con el aumento de muertes violentas e índices de violencia criminal provocan una sensación de intranquilidad y preocupación generalizada en la sociedad por lo que generan una considerable alarma social.
- 58.** A partir del análisis precedente, esta Corte observa que los hechos acreditados por el presidente de la República tienen un nexo causal en la configuración de la grave conmoción interna por los altos índices de violencia criminal, sin considerar las fundamentaciones en torno a la causal de conflicto armado interno por no haber sido expresamente invocada.²³ Por lo anterior, la Corte declara que la frase “ocasionada por

²² CCE, dictamen 2-25-EE/25, 27 de marzo de 2025, párr. 40 y dictamen 4-24-EE/24, 2 de mayo de 2024, párr. 15.

²³ En consecuencia, la Corte no valoró conceptos propios de un conflicto armado interno como términos de “grupos armados organizados”, los cuales responden a características de colectivos que tienen la capacidad de organización, intensidad de las hostilidades, entre otros elementos del DIH.

el conflicto armado interno” en el artículo 1 del decreto ejecutivo 76 es inconstitucional, sin que este pronunciamiento constituya una valoración sobre la existencia o no de un conflicto armado no internacional. Pues, dadas las consideraciones expuestas, aquello no es objeto de pronunciamiento de esta Corte en el presente dictamen.

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

59. El análisis de este requisito material requiere verificar que el régimen excepcional se fundamenta estrictamente en que el régimen constitucional ordinario no es suficiente para abordar los hechos constitutivos que configuraron la causal de grave conmoción interna. De esta manera, este Organismo ha señalado que el presidente de la República “no puede recurrir al régimen de excepcionalidad para hacer frente a hechos recurrentes y que requieren de cambios estructurales y de largo plazo. Menos aún, sin evidenciar que las medidas dictadas, en el régimen ordinario y excepcional, para superar estos acontecimientos hayan sido desbordadas”.²⁴
60. La Corte advierte que las necesidades reales de la ciudadanía son dinámicas y evolucionan constantemente, mientras que la política pública o el ordenamiento jurídico no siempre se adapta con igual rapidez a desafíos complejos, como el crimen organizado transnacional o el desbordamiento de la violencia delictiva. Estas necesidades deben ser identificadas por las autoridades competentes y traducidas en políticas públicas, reformas institucionales y el fortalecimiento de los organismos de seguridad, con énfasis sobre asuntos socioeconómicos que enfrenten las desigualdades, la pobreza y la falta de oportunidades para las y los jóvenes. En consecuencia, la Corte reconoce que dichas necesidades no son estáticas, y que corresponde al órgano encargado de la formulación de políticas públicas planificar, implementar, ejecutar y evaluar acciones integrales desde el régimen ordinario, con miras a atender problemas sociales complejos de manera sostenible. Una visión contraria sobre esta dinámica implicaría que la Corte legitime el uso prolongado de medidas extraordinarias, bajo el argumento de que la evolución de la violencia criminal no puede ser contenida mediante un único estado de excepción, ni por los múltiples que ya han sido declarados constitucionales.
61. Adicionalmente, al activarse medidas excepcionales, el presidente de la República focaliza la respuesta desde el poder coercitivo del Estado como la intervención militar, lo cual desatiende la necesidad de abordar y debatir las problemáticas de violencia criminal en las localidades desde una perspectiva integral y democrática. Este escenario no solo desvincula el debate público de los factores estructurales que generan

²⁴ CCE, dictamen 4-20-EE/20, 19 de agosto de 2020, párr. 31.

la inseguridad —como la marginación, el desempleo y la falta de inversión en políticas sociales— sino que también restringen el derecho de la ciudadanía a influir en la formulación de respuestas efectivas y democráticas. De esta forma, se corre el riesgo de erosionar los mecanismos de participación y control político indispensables para la consolidación de un Estado de derecho plural y participativo, lo que contraviene los principios de transparencia, rendición de cuentas y separación de poderes consagrados en la Constitución y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

62. Desde el año 2018, este Organismo ha revisado declaratorias de estado de excepción para reducir los efectos adversos de la criminalidad en el país.²⁵ El Ejecutivo ha recurrido sistemáticamente a suspender derechos constitucionales para frenar los índices de violencia criminal, sin que se evidencien resultados eficaces. Al contrario, esta Corte observa que, a la presente fecha, persiste un incremento de la violencia criminal, evidenciada, por ejemplo, en el aumento de índice de homicidios intencionales.
63. En el dictamen 6-21-EE/21, la Corte enfatizó que la delincuencia tiene su origen en factores estructurales, los cuales deben abordarse mediante políticas integrales y sostenidas a mediano y largo plazo.²⁶ De lo contrario, el fenómeno delictivo podría obligar a mantener a muchos Estados en un régimen de excepción de forma permanente. En este sentido, el aumento de la delincuencia una vez finalizada la declaratoria excepcional no se trata de un hecho aislado, sino de la manifestación de un problema estructural que requiere soluciones ordinarias y sistemáticas en distintos horizontes temporales. Además, se destacó que el régimen ordinario de seguridad interna proporciona a la Función Ejecutiva diversos instrumentos para combatir la delincuencia y la violencia, precisando las entidades estatales que deben intervenir en la lucha contra el crimen organizado. En particular, se resaltó el rol del Consejo de Seguridad Pública y del Estado (“COSEPE”), conformado por las más altas autoridades nacionales, lo que le faculta para articular respuestas integrales y coordinadas frente a amenazas graves.
64. Durante el 2022 se decretaron varios estados de excepción en respuesta al incremento de actividades delictivas de grupos organizados. Sin embargo, la Corte ha dejado en claro que recurrir de forma sucesiva a estos mecanismos no soluciona los problemas de criminalidad, ya que éstos requieren estrategias integrales y sostenidas que aborden factores estructurales como el desempleo, la pobreza extrema y la desescolarización. En dictámenes como el 8-21-EE/21 y el 2-22-EE/22 se subrayó que los estados de

²⁵ Por ejemplo, en los dictámenes 001-18-DEE-CC y 002-18-DEE-CC, la anterior conformación de este Organismo revisó la declaratoria de estado de excepción y su renovación por la detonación de un dispositivo explosivo en una unidad de policía comunitaria en el cantón San Lorenzo, Esmeraldas, cercano a la frontera norte de Ecuador con Colombia.

²⁶ CCE, dictamen 6-21-EE/21, 03 de noviembre de 2021, párr. 95.

excepción no son idóneos para resolver problemáticas transversales complejas, por ejemplo, la crisis del Sistema de Rehabilitación Social.²⁷ La tendencia persistió en 2023, año en el que, mediante ocho dictámenes, la Corte reiteró que la figura excepcional no debe convertirse en una respuesta habitual, dado que ni resuelve de forma definitiva la crisis carcelaria (según lo expuesto en el dictamen 4-23-EE/23), ni se ajusta para enfrentar fenómenos delictivos de raíz, los cuales requieren respuestas puntuales y temporales, tal como enfatizó el dictamen 5-23-EE/23.²⁸ Además, en los dictámenes 11-24-EE/24, 1-25-EE/25, 3-25-EE/25, y 4-25-EE/25, la Corte ha enfatizado en la necesidad de abordar los problemas de la violencia estructural desde sus cauces de fondo mediante el régimen constitucional ordinario.²⁹

65. En el dictamen 1-25-EE/25, esta Corte determinó que, en la emisión de nuevos decretos que declaran estados de excepción bajo la causal de grave conmoción interna para combatir las afectaciones que produce el incremento de la violencia criminal y que, por tanto, requiere de respuestas estructurales y sistemáticas, la Presidencia tiene la obligación “de justificar que ha implementado las medidas disponibles en el régimen ordinario y demostrar que aquellas que no están disponibles son necesarias, no responden a su inacción o negligencia, sino que se encuentran ‘en proceso de ejecución’ [...]”.³⁰
66. Con base en lo anterior, la Corte Constitucional, en su desarrollo jurisprudencial, ha reconocido que la violencia criminal es un problema estructural que no encuentra solución en medidas extraordinarias ni temporales como los estados de excepción. La omisión del Estado en garantizar derechos fundamentales podría dar paso a un abandono institucional que excluye a poblaciones vulnerables y facilita la expansión de actores criminales. Para romper este ciclo, conforme el artículo 393 de la

²⁷ CCE, dictamen, 4-23-EE/23 25 de agosto de 2023, párr. 36. En su parte pertinente señala: “[...] aun cuando la situación que justifica la presente declaratoria de estado de excepción es grave, esta Magistratura advierte que, por su naturaleza, los estados excepción no tiene el potencial de dar una solución sostenible a la crisis del Sistema Nacional de Rehabilitación Social. En ese sentido, se recuerda a la Administración Pública Central la posición de garante de los derechos de las PPL y su obligación de adoptar medidas sistemáticas e integrales, que atiendan la problemática estructural que enfrenta dicho Sistema”.

²⁸ En su Informe Anual 2022, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (“CIDH”) destacó la grave crisis carcelaria en Ecuador, marcada por 6 masacres en prisiones entre 2021 y 2022, con un saldo de más 400 personas fallecidas. El informe avaló los estados de excepción como medida temporal, pero exigió al Estado ecuatoriano atender las causas estructurales de la violencia carcelaria. Las masacres continuaron en 2023–2024, demostrando que las acciones fueron insuficientes.

²⁹ El cambio de gobierno no constituye, por sí solo, una justificación válida para decretar un estado de excepción sin considerar que esta ha sido una medida recurrente desde 2021. La crisis institucional que enfrenta el país —ya sea en materia de seguridad, justicia o gobernabilidad— es de conocimiento público y ha sido objeto de análisis reiterado por esta Corte, cuyas decisiones se encuentran disponibles y en constante debate precisamente para orientar la formulación de política pública y promover reformas integrales. Alegar que los hechos no ocurrieron bajo una administración específica no exonera al nuevo gobierno de su deber de actuar dentro del régimen constitucional ordinario, ni autoriza el uso de medidas extraordinarias sin una justificación actual, concreta y verificable.

³⁰ CCE, dictamen 1-25-EE/25, 21 de febrero de 2025, párr. 200.

Constitución, se requiere una política pública integral, propuesta y ejecutada por los entes competentes, sobre seguridad humana que atienda las causas profundas de la exclusión.

67. Por este motivo, con el fin de brindar mayor claridad sobre los mecanismos ordinarios con los cuales se cuentan para enfrentar la violencia criminal, la Corte plantea un enfoque integral que reconozca al menos tres dimensiones: estructural, simbólica y directa.³¹ La violencia directa se manifiesta de forma física o verbal y causa daño inmediato a personas, como agresiones, asesinatos o amenazas, siendo la forma más visible del triángulo de la violencia.³² Por su parte, la violencia estructural se refiere a las desigualdades sistemáticas incrustadas en las instituciones sociales, políticas y económicas que impiden a las personas satisfacer sus necesidades básicas, sin requerir un acto violento visible. Finalmente, la violencia simbólica es aquella que se ejerce a través de signos, discursos, normas y expresiones culturales que imponen y legitiman desigualdades, haciendo que las personas acepten como síntomas de desigualdad como naturales o normales.³³ Por ello, para verificar que se han agotado los mecanismos ordinarios posibles, la Corte podría evaluarlo a través de las justificaciones en torno a estas tres dimensiones conforme las particularidades que cada declaratoria de estado de excepción requiera, sin que estas tres dimensiones sean los únicos criterios que la Corte puede considerar.
68. En específico, la violencia estructural alude a situaciones que la Corte ha identificado como problemas crónicos en su amplia jurisprudencia sobre estados de excepción. Para verificar que se han agotado los cauces ordinarios, este criterio observa, entre otras, lo siguiente:
- i) Desigualdades institucionalizadas observadas, por ejemplo, en sistemas judiciales colapsados. En los informes 2 y 5, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y el SNAI señalan la falta de agentes fiscales, guías penitenciarios y dependencias judiciales para iniciar procesos penales de las personas capturadas en sus operativos, así como la necesidad de personal en los centros de privación de libertad (“CPL”). En la misma medida, la falta de acceso a educación y empleo digno en zonas marginales se constituyen como desigualdades estructurales.

³¹ Estos enfoques han sido rigurosamente abordados por autores como Johan Galtung (1990), en “*Cultural Violence*” *Journal of Peace Research*, vol. 27; Francisco Jiménez Bautista (2021), en “Antropología de la violencia: origen, causas y realidad de la violencia híbrida” *Revista de Cultura de Paz*, Cátedra UNESCO.

³² Este tipo de violencia se expresa, por ejemplo, en los homicidios intencionales conforme los informes anexados por el presidente de la República.

³³ La violencia simbólica puede manifestarse, por ejemplo, en discursos que normalizan la violencia directa y estigmatizan a territorios y poblaciones marginadas, como cuando los medios califican hechos violentos como “ajustes de cuentas”, ocultando su origen en políticas de seguridad fallidas. Esta narrativa puede tener implicaciones graves como: criminalizar la pobreza, reforzar estereotipos mediante retóricas bélicas que justifican medidas excepcionales, entre otras. Al operar como mecanismo de control social, la violencia simbólica legitima otras formas de violencia y desvía la atención de soluciones estructurales.

- ii) Economías excluidas: por ejemplo, aquellos sectores en donde existen desigualdades estructurales de acceso a un empleo digno son un espacio efectivo para la proliferación de economías ilícitas al convertirse en el único medio de sustento para las familias.
- iii) Colusión Estado-crimen expresada, a manera ejemplificativa, en la corrupción y cooptación que permite a grupos criminales controlar instituciones locales, como sucede con los casos de complicidad entre instituciones de seguridad y el narcotráfico o el crimen organizado.³⁴
69. Retomando el análisis material, en la sección considerativa del decreto ejecutivo 76, el presidente de la República argumenta que el fin del estado de excepción es “(...) el orden constituido y protección a la población”. A criterio de la Presidencia de la República, del “[...] armamento utilizado, desarrollo de modus operandi y despliegue geográfico de ataques, se desprende que el gobierno enfrenta un grado de violencia de tal intensidad que ha sobrepasado los límites de contención”. Afirma que el ordenamiento jurídico ordinario no le permite a las Fuerzas Armadas y Policía Nacional actuar frente a los nuevos desafíos que se convertirían en la nueva normalidad.
70. En adición, la Corte encuentra que el presidente ha justificado que está en proceso de creación y evaluación de medidas de reforma legislativa para enfrentar el crimen organizado. Esto no representa que la Corte, en este momento, considere que aquellas medidas sean idóneas o no para el fin constitucionalmente válido, pues aquello no es objeto de control constitucional en la presente causa. No obstante, a efectos de verificar que el Ejecutivo ha encaminado esfuerzos para desarrollar medidas ordinarias que se encuentran aún pendientes, dicha justificación es considerada. En consecuencia, este dictamen no constituye una valoración sobre la necesidad, idoneidad y proporcionalidad de aquellas medidas legislativas que el presidente de la República argumenta que se encuentran en proceso de creación y trámite.
71. El presidente se refiere al Informe 2, 3, 4 y 5, explica el desarrollo de estrategias, planes de acción orientados a garantizar la protección de los ciudadanos mediante la prevención del delito, la lucha contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, entre otros, no son suficientes para abordar el incremento de la violencia

³⁴ Desde el proceso que condenó al excapitán del ejército Telmo Castro, quien fue detenido dos veces por tráfico de drogas entre 2009 y 2013, Ecuador ha reportado casos de infiltración del crimen en las filas castrenses al igual que en el sistema judicial. La Fiscalía señaló a Telmo, en su momento, como la pieza clave del cartel de Sinaloa en Ecuador. Estos hechos, son considerados por la Corte como contextuales y nominales dentro del fenómeno del crimen organizado transnacional, que además son reconocidos por los informes anexados.

criminal. Estas acciones, en general, se fundamentan en la creación de política pública sobre seguridad que es competencia exclusiva del presidente de la República. A pesar de la información aportada sobre las acciones ejecutadas por diferentes organismos de la seguridad estatal, el presidente de la República considera que la capacidad del Estado “se ve sobrepasada [...] por la intensidad de violencia y los índices de criminalidad, y además porque el marco constitucional legal y ordinario no responde con eficacia a la realidad presentada”.³⁵ A su criterio, la respuesta que debe dar el gobierno es mediante “el accionar de la Fuerza Pública”.

72. En atención a los argumentos expuestos, esta Corte ha establecido de forma reiterada que el estado de excepción opera como un instrumento de última ratio constitucional,³⁶ reservado únicamente para situaciones excepcionales que, por su gravedad y escala, desbordan irreversiblemente los mecanismos ordinarios de gestión.³⁷ En ese marco, el control material exige verificar no solo la existencia objetiva de la crisis, sino también la insuficiencia probada de las vías institucionales regulares para abordarla, conforme a los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad consagrados en el artículo 164 de la Constitución. La declaratoria, por tanto, debe sustentarse en una carga argumentativa reforzada que demuestre que la normalidad³⁸ es inviable temporalmente, evitando que su uso discrecional inobserve su carácter excepcional o vulnere el equilibrio de poderes. Así, su aplicación demanda un escrutinio riguroso para garantizar que no se convierta en un recurso de gobernanza ordinaria, sino en un mecanismo excepcional y temporal.³⁹ Por este motivo, frente a nuevas declaratorias de estados de excepción por hechos, corresponde al presidente de la República justificar de manera suficiente por qué las medidas ordinarias previamente adoptadas han resultado ineficaces para contener los hechos que motivan la declaratoria.
73. Sin perjuicio del análisis que precede, esta Corte identifica que el presidente de la República ha argumentado que los mecanismos ordinarios no han sido suficientes para superar los hechos que configuran la real ocurrencia de la grave conmoción interna. En atención a las alarmantes cifras de incremento de muertes violentas, los hechos acreditados sobre la grave conmoción interna, y los operativos realizados en el marco del régimen constitucional ordinario, el presidente ha justificado la necesidad de recurrir a un régimen excepcional. Además, de conformidad con el dictamen 1-25-

³⁵ Este argumento ha sido sistemáticamente empleado por la Presidencia de la República, por ejemplo, en: decreto ejecutivo 469, 2 de diciembre de 2024, página 25; decreto ejecutivo 410, 3 de octubre de 2024, página 36; decreto ejecutivo 377, 30 de agosto de 2024, p. 16; decreto ejecutivo 318, 2 de julio de 2024, pp. 30 y 31.

³⁶ CCE, dictamen 1-20-EE/20, 20 de marzo de 2020, párr. 8.

³⁷ CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 162.

³⁸ CCE, dictamen 1-25-EE/25, 21 de febrero de 2025, párr. 200.

³⁹ Conforme el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos y Caso Zambrano Vélez contra Ecuador, sentencia de 4 de julio de 2007, Fondo, reparaciones y costas, párr. 15.

EE/25, el ejecutivo ha justificado que se encuentra en proceso de elaboración y trabajo para mitigar el problema estructural de la violencia criminal. Por los argumentos expuestos, esta Corte concluye que la declaratoria de estado de excepción del decreto ejecutivo 76 y su reforma con la extensión del ámbito territorial del decreto ejecutivo 109 cumple con el requisito material bajo análisis.

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

74. Respecto a la delimitación territorial de los estados de excepción, esta Corte ha establecido que su focalización geográfica es constitucionalmente admisible siempre que: i) se establezca una delimitación geográfica clara, especificando de manera precisa las jurisdicciones administrativas o territoriales sujetas a la medida excepcional; y, ii) se aporte una carga probatoria objetiva que demuestre la efectiva materialización de los hechos que justifican la declaratoria en dichas zonas, conforme a datos verificables y actualizados.⁴⁰ Este criterio, según lo establecido por la jurisprudencia constitucional, busca evitar ambigüedades en la aplicación de la medida y garantizar que la limitación de derechos se circunscriba estrictamente a las áreas donde exista una causalidad directa entre los hechos reportados y la necesidad excepcional. La Presidencia, en ejercicio de sus facultades, debe fundamentar técnicamente la relación entre la emergencia declarada y el ámbito espacial seleccionado, evitando generalizaciones arbitrarias o extrapolaciones carentes de sustento fáctico.
75. En los decretos ejecutivos 76 y 109, en su parte considerativa establece la delimitación geográfica en las circunscripciones en las cuales se ha evidenciado mayor escalada de violencia, en específico:
- a) Provincia del Guayas.
 - b) Provincia de Los Ríos
 - c) Provincia de Manabí.
 - d) Provincia de El Oro.
 - e) Cantón La Maná, provincia de Cotopaxi.
 - f) Cantones Las Naves y Echeandía, provincia de Bolívar.
76. En el informe 6, delimita la extensión geográfica de “la violencia, las muertes, lesiones y daños causados por actos criminales, como parte de las jurisdicciones donde ha tenido mayor incidencia la violencia ocasionada” por factores criminales. A

⁴⁰ CCE, dictamen 1-21-EE/21, 6 de abril de 2021, párr. 8; dictamen 4-20-EE/2020, 19 de agosto de 2020, párr. 42; dictamen 6-20-EE/20, 19 de octubre de 2020, párr. 31 y dictamen 6-21-EE/21, 3 de noviembre de 2021, párr. 52.

consideración del presidente de la República, sobre la base de los informes anexos, existe un incremento de la inseguridad ciudadana en los límites geográficos descritos.

77. Sobre la información expuesta en cada una de las circunscripciones para sustentar la declaratoria de estado de excepción, se sintetiza a continuación.
78. Para justificar la declaratoria de estado de excepción en la provincia de Guayas, el presidente de la República argumenta “un decremento del 15%, es decir -32 muertes violentas” al comparar el periodo de 11 de julio al 3 de agosto tanto de 2024 como el de 2025. Además, conforme se detalla en la sección 4.2 previa, el presidente de la República, en el decreto ejecutivo 76 y en los informes adjuntos, entre otra información, presenta los siguientes hechos:

Tabla 3: Guayas

Fecha	Provincia, cantón	Acontecimiento
2025-07-12	Guayas, Playas	El cuerpo de un servidor policial fue encontrado en estado de descomposición, con manos atadas y señales de violencia, después de que se reportara su desaparición.
2025-07-13	Guayas, Naranjal	Cinco sujetos armados dispararon indiscriminadamente contra ciudadanos en una cancha deportiva de fútbol. Provocó la muerte de tres personas y dos heridas.
2025-07-19	Guayas, Playas	Se reportaron disparos al interior de un espacio privado "billar" y fallecieron funcionarios municipales.
2025-07-25	Guayas, Naranjal	Se encontraron los cuerpos sin vida de tres ciudadanos, con signos de violencia.
2025-07-27	Guayas, El Empalme	Se reportaron disparos en San Cristóbal, donde fallecieron dos personas. El mismo grupo reportó ese día el asesinato de 17 personas y 11 heridos.
2025-07-30	Guayas, Guayaquil	Adolescente de 15 años fue asesinado en el sur de Guayaquil.
2025-08-01	Guayas, La Libertad	Ataque armado contra hermanos.

Fuente: Elaborado por la Corte Constitucional del Ecuador con base en la información aportada por el Ejecutivo.

79. Para justificar la declaratoria de estado de excepción en la provincia de Los Ríos, conforme se detalla en la sección 4.2 previa, el presidente de la República argumenta que, en el periodo de 11 de julio al 3 de agosto de 2025, en comparación con el 2024, “presenta un incremento del 55%, es decir +31 muertes violentas”. Además, en el decreto ejecutivo 76 y en los informes adjuntos, entre otra información, presenta los siguientes hechos:

Tabla 4: Los Ríos

Fecha	Provincia, cantón	Acontecimiento
2025-07-25	Los Ríos, Quevedo	Un adolescente implicado en el intento de asesinato de un abogado.
2025-07-26	Los Ríos, Quevedo	Muerte de un cabo de policía.
2025-07-31	Los Ríos, Quevedo	Se encontraron cuatro sacos de yute que contenían "piezas anatómicas pertenecientes a 3 cuerpos".
2025-07-31	Los Ríos, Pueblo Viejo	Agricultor emboscado y asesinado frente a su esposa en Puerto Pechiche

Fuente: Elaborado por la Corte Constitucional del Ecuador con base en la información aportada por el Ejecutivo.

80. Para justificar la declaratoria de estado de excepción en la provincia de Manabí, conforme se detalla en la sección 4.2 previa, el presidente de la República señala que, durante el 11 de julio al 3 de agosto de 2025, “se evidencia un incremento del 239%, es decir +74 muertes violentas en relación al mismo periodo del año 2024”. Además, en el decreto ejecutivo 76 y en los informes adjuntos, entre otra información, presenta los siguientes hechos:

Tabla 5: Manabí

Fecha	Provincia, cantón	Acontecimiento
2025-07-15	Manabí, Portoviejo	Sicarios en motocicleta asesinaron a "Chacarín" en pleno centro de Portoviejo.
2025-07-16	Manabí, Manta	Cabecilla de Los Lobos, su esposa y dos custodios "fueron acribillados" en la vía San Mateo.
2025-07-16	Manabí, Manta	Ataque armado a centro de diversión nocturna.
2025-07-16	Manabí, Manta	Una pareja y dos exmilitares fueron asesinados en una masacre.
2025-07-16	Manabí, Puerto López	Hallazgo de 5 cadáveres de desaparecidos.
2025-07-16	Manabí, Manta	2 exmilitares que custodiaban a cabecilla de Los Lobos fueron asesinados.
2025-07-17	Manabí, Montecristi	Masacre deja 6 personas asesinadas.
2025-07-17	Manabí, Jaramijó	Ataque armado deja cuatro muertos.
2025-07-18	Manabí, Manta	Un policía y un guía penitenciario fueron asesinados.
2025-07-18	Manabí, Manta	"Ejecutan" al líder criminal "Mexicano".
2025-07-24	Manabí, Portoviejo	Ataque armado a vehículo. Una de las víctimas fue un militar en servicio activo y su hija menor de edad.
2025-07-27	Manabí, Manta	Asesinato de Esther Murillo.
2025-08-02	Manabí, Manta	Ataque armado en la ciudadela 20 de Mayo

Fuente: Elaborado por la Corte Constitucional del Ecuador con base en la información aportada por el Ejecutivo.

81. Para justificar la declaratoria de estado de excepción en la provincia de El Oro, el presidente de la República indica que existe un decremento del 20%, es decir -9

mueres violentas en relación con periodo del 11 de julio al 3 de agosto entre los años 2024 y 2025. Además, conforme se detalla en la sección 4.2 previa, el presidente de la República, en el decreto ejecutivo 76 y en los informes adjuntos, entre otra información, presenta los siguientes hechos:

Tabla 6: El Oro

Fecha	Provincia, cantón	Acontecimiento
2025-07-15	El Oro, Pasaje	Ataque armado deja un fallecido y 2 heridos.
2025-07-18	El Oro, La Iberia	Una persona fue asesinada a tiros en un taller de motos.
2025-07-22	El Oro, Piñas	Asesinan al deportista Jonathan Ordóñez.
2025-07-26	El Oro, Pasaje	Guardias de Cuenca fueron asesinados en Pasaje

Fuente: Elaborado por la Corte Constitucional del Ecuador con base en la información aportada por el Ejecutivo.

- 82.** En la justificación del estado de excepción en el cantón Echeandía de la provincia de Bolívar, el presidente de la República se refiere a un pico de incautación de SCSF en 2022 con 7,97 kg e indica que Echeandía concentra el 8,16% de delitos en la provincia. Conforme la sección anterior, de los anexos del decreto ejecutivo 76, entre otra información, se acreditan los siguientes hechos para la causal de grave conmoción interna:

Tabla 7: Echeandía

2025-06-22	Echeandía, Bolívar	En el sector de la exacademia Manuel, se reportó la detonación de un artefacto explosivo.
2025-06-22	Echeandía, Bolívar	Un grupo de delincuencia organizada con la firma de “La Mafia” coaccionó a medios de comunicación digital para infundir mensajes amenazantes en contra de un rival presuntamente líder de otro grupo delictivo “Pájaros Locos”.

Fuente: Elaborado por la Corte Constitucional del Ecuador con base en la información aportada por el Ejecutivo.

- 83.** Por otra parte, esta Corte no encuentra una justificación material respecto de la real ocurrencia de los hechos en los cantones La Maná, provincia de Cotopaxi y Las Naves, provincia de Bolívar.⁴¹ Si bien, en los Informes 7, el presidente de la República informa que se realizó un operativo en el cantón Las Naves debido a que una mujer fue secuestrada por el grupo delictivo Los Lobos, este hecho se refiere a que la persona fue rescatada en Quevedo, provincia de Los Ríos. De igual manera indica que, el 2 de marzo de 2025, en el barrio El Paraíso, cantón Las Naves, provincia de Bolívar se

⁴¹ Como datos referenciales, el presidente de la República reporta en Las Naves, el pico más alto de incautación de SCSF en 2025 con 3,97 kg. Indica que Cotopaxi y Bolívar concentran el 1,79% de la delincuencia nacional. Explica que, en La Maná, hay alta incidencia en robo de motos (73,68% del total de delitos) y que Las Naves representa el 16,33% de la delincuencia en Bolívar.

registró la muerte violenta de una persona al estilo sicariato por parte de un adolescente de 17 años quien habría sido “sentenciado a 8 años de prisión”.⁴² Sin embargo, la justificación expuesta en los informes anexos no permite constatar que la intensidad de tales hechos alcance la magnitud propia de la causal de grave conmoción interna en los cantones de Las Naves, provincia de Bolívar y La Maná, provincia de Cotopaxi.

84. De los Informes 7, se señala que los cantones incluidos en el decreto ejecutivo 109⁴³ son puntos estratégicos para el transporte de SCSF hacia puertos de exportación. Dicho informe señala la presencia de redes de crimen organizado nacionales y transnacionales en minería ilegal, en específico, que las concesiones mineras ilegales en La Maná: “Ximena 1” y “Campo Norsul” operan sin permisos ambientales ni administrativos, “violando medidas cautelares”. Sin embargo, no se acreditan hechos específicos a través de informes técnicos que avalen lo dicho. Además, se refiere a casos de extorsión y control por el grupo delincuenciales “Lobos”, el cual impone “esquemas de intimidación armada y extorsión”, aprovechando la ilegalidad para evitar la intervención estatal, pero no se acreditan hechos específicos mediante reportes o informes especializados que permitan acreditar la real ocurrencia de los hechos. Incluso, en el Informe 8, textualmente se señala que: “resulta necesario mantener y reforzar las acciones operativas y de control durante el año 2025 **para evitar un nuevo repunte**” (énfasis agregado). En suma, dado que el estado de excepción no puede ser usado como una herramienta preventiva, y que las justificaciones sobre datos expuestos solo permiten conocer la situación contextual, la Corte no encuentra justificaciones que acrediten la real ocurrencia de los hechos en la causal de grave conmoción interna para los cantones Las Naves, provincia de Bolívar y La Maná, provincia de Cotopaxi.
85. En conclusión, como se refleja, el presidente de la República ha presentado argumentos para justificar la necesidad de que el estado de excepción aplique en las provincias de Manabí, Guayas, El Oro y Los Ríos y el cantón Echeandía, provincia de Bolívar, y, por ende, el estado de excepción es constitucional en estos límites geográficos. Sin embargo, esta Corte determina que la declaratoria de estado de

⁴² Esta Corte advierte que, de conformidad con el artículo 306 del Código de la Niñez y la Adolescencia, y los artículos 370, 371 y 372 del COIP, las penas aplicadas a los adolescentes son medidas socioeducativas, entre las cuales se encuentran medidas privativas de libertad y no privativas de libertad debido a que se trata de un grupo de atención prioritaria. La Corte observa con preocupación que la inclusión de este hecho como la fundamentación de la causal de grave conmoción interna de Las Naves, en relación con los hechos delictivos que atraviesa el país, puede traducirse, *prima facie*, en una forma de estigmatización en contra de niñas, niños y adolescentes, Tal enfoque resulta contrario a su condición de grupos de atención prioritaria y desatiende el deber estatal de adoptar acciones que garanticen oportunidades y espacios seguros, en lugar de tratarlos como potenciales infractores.

⁴³ Los informes se refieren en conjunto a los cantones Echeandía y Las Naves de la provincia de Bolívar y La Maná de la provincia de Cotopaxi. Sin embargo, se aclara que el análisis actual se refiere a los cantones de La Maná y Las Naves debido a que el cantón Echeandía superó el análisis material sobre el límite espacial o territorial.

excepción es inconstitucional en los cantones Las Naves, provincia de Bolívar y La Maná, provincia de Cotopaxi por no acreditarse la real ocurrencia de los hechos para la causal de grave conmoción interna en dichos territorios; y, por tanto, son excluidos del análisis siguiente.

- 86.** Debido a la inclusión del cantón Echeandía, provincia de Bolívar, este Organismo constata que en dicho territorio viven los pueblos indígenas Waranka, Puruhá, entre otros, de la nacionalidad Kichwa, y en reconocimiento a la diversidad cultural y étnica, pueden habitar otros pueblos y nacionalidades indígenas. Por ello, la Corte recuerda que, en contextos de estado de excepción que afectan a pueblos y nacionalidades indígenas, el principio de interculturalidad impone a toda autoridad el deber de ejercer sus competencias en el marco de un acercamiento dialógico, respetuoso de los sistemas jurídicos propios y de los derechos colectivos. Así, la aplicación de medidas extraordinarias en dichos sectores debe procurar coordinación y cooperación a través de un diálogo intercultural en caso de que involucren a pueblos y nacionalidades indígenas.
- 87.** En cuanto a los límites temporales, el artículo 164 de la Constitución establece que en los estados de excepción el límite temporal para ser declarado es de un plazo máximo de sesenta días, con la posibilidad de una renovación de hasta treinta días. Esta Corte ha insistido en que la duración de un estado de excepción debe ser estrictamente proporcional al tiempo necesario para activar mecanismos extraordinarios que atiendan la situación que lo motiva, sin que se convierta en una práctica sistemática que eluda su naturaleza excepcional. Esta Corte advierte que el mero acatamiento procedimental no exime al Ejecutivo de su obligación de sustentar técnica y fácticamente la duración de las medidas excepcionales, conforme a los estándares internacionales de derechos humanos.⁴⁴
- 88.** En específico, el artículo 2 del decreto 76 fija un plazo de sesenta (60) días para el estado de excepción, fundamentándolo en “la necesidad de contar con el tiempo adecuado para mitigar los presupuestos fácticos planteados y coadyuvar el accionar de las Fuerzas Armadas para mantener la soberanía y la integridad del Estado, y la Policía Nacional en seguridad ciudadana, protección interna y orden público, encaminados a la seguridad integral del Estado”.
- 89.** La Corte Constitucional ha reiterado que el Ejecutivo tiene la obligación de demostrar que el plazo de 60 días es requerido para solucionar los problemas y, frente a la falta

⁴⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Informe sobre Estados de Excepción en El Salvador. 2024. párr. 11, https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2024/Informe_EstadoExcepcionDDHH_ElSalvador.pdf

de una justificación, la Corte nominalmente ha dado por cumplido este requisito.⁴⁵ Sin embargo, debido a una eventual y posible desnaturalización del principio de temporalidad de los estados de excepción, la Corte recuerda la obligación constitucional de presentar una justificación suficiente y razonable sobre la fijación del plazo de vigencia del régimen excepcional (que puede incluir, sin que sea excluyente de otros medios: informes, los planes que se implementarán en dicho plazo, las operaciones, su ejecución y evaluación) de manera que se acredite la necesidad de 60 días.

90. 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, proporcionalidad y eficacia. De manera que, el tiempo propuesto debe responder a los hechos invocados y a la estrategia institucional para superar la situación excepcional, evitando así su uso desmedido o rutinario.⁴⁶
91. Sin perjuicio de los párrafos 89 y 90, pese a que los decretos ejecutivos 76 y 109 y sus anexos omiten una justificación detallada sobre la fijación del plazo, cumple nominalmente con el límite temporal constitucional en atención a la magnitud de los hechos que motivaron la declaratoria de estado de excepción. En consideración de lo expuesto, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito material previsto en el artículo 121.4 de la LOGJCC.

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

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

⁴⁵ Ver por ejemplo en CCE, dictamen 1-25-EE/25, 21 de febrero de 2025, párr. 125: “[a]unque el decreto no profundiza en la justificación de este plazo –como ha ocurrido en casos previos–, nominalmente sí cumple el límite previsto en la Constitución”.

⁴⁶ CCE, dictamen 5-22-EE/22, 6 de julio de 2022, párr. 57

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

93. Las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción fueron ordenadas por el presidente de la República en los artículos 3 y 4 del decreto ejecutivo 76. Por tanto, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 122.1 de la LOGJCC.

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

94. El presidente de la República ordenó la suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio y correspondencia en las provincias de Guayas, Manabí, Los Ríos y El Oro, y en el cantón Echeandía, provincia de Bolívar. Los cantones Las Naves, provincia de Bolívar y La Maná, provincia de Cotopaxi no son considerados por no superar el examen material de la sección 4.4.
95. En cuanto a la competencia temporal, en el decreto se ordena la aplicación de las medidas durante el tiempo que dure el estado de excepción (sesenta días). Por ello, se verifica que las medidas se enmarcan en los límites temporales previstos en la Constitución.
96. En conclusión, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 122.2 de la LOGJCC.

*

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

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

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

1. Que sean estrictamente necesarias para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria, y que las medidas ordinarias sean insuficientes para el logro de este objetivo;
2. Que sean proporcionales al hecho que dio lugar a la declaratoria;
3. Que exista una relación de causalidad directa e inmediata entre los hechos que dieron lugar a la

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

99. Por ello, corresponde a este Organismo realizar un análisis riguroso acerca de la constitucionalidad y proporcionalidad de las medidas dictadas en el actual decreto de estado de excepción. Tomando en cuenta i) el uso recurrente de estados de excepción por la causal de grave conmoción interna para enfrentar los altos índices de criminalidad, ii) el componente excepcional y temporal de esta figura constitucional, y iii) los reiterados recordatorios de esta Corte al presidente sobre el problema estructural de la violencia criminal –que exige respuestas en el régimen ordinario–, el presente dictamen aplicará un escrutinio mayor a las medidas extraordinarias decretadas. En específico, la Corte determinará si las medidas dispuestas por el presidente y para los fines previstos en el decreto 76 son estrictamente necesarias para combatir los hechos que motivaron el estado de excepción o si, por el contrario, existen medidas previstas en el régimen constitucional ordinario para lograr tales fines.

6.1. Suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio

100. El artículo 3 del decreto ejecutivo 76 suspende el derecho a la inviolabilidad de domicilio en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, y El Oro; y, de conformidad con el decreto ejecutivo 109, en el cantón Echeandía, provincia de Bolívar,⁴⁷ en los siguientes términos:

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

101. En concreto, la medida consiste en la realización de tres acciones diferentes: i) inspecciones, ii) requisas, y iii) allanamientos.
102. Al respecto, la inviolabilidad del domicilio, reconocida en el artículo 66.22 de la Constitución, prohíbe el ingreso, inspección o registro sin consentimiento u orden judicial, salvo en situaciones de flagrancia. Este precepto permite interpretar que “inspección” y “registro” son términos equivalentes en su aplicación práctica. Su

⁴⁷ Los cantones Las Naves, provincia de Bolívar y La Maná, provincia de Cotopaxi no son considerados por no superar el examen material de la sección 4.4.

regulación concreta, incluyendo el allanamiento, se articula en los artículos 478-482 del COIP, que despliegan el marco procedimental para materializar esta garantía constitucional.

- 103.** En lo que respecta a los registros e inspecciones (i), el artículo 478 del COIP establece tres escenarios para su ejecución a personas u objetos: i) con consentimiento expreso de la persona involucrada; ii) mediante orden judicial emitida bajo causales legales; y iii) sin orden judicial previa, como medida preventiva o investigativa, siempre que existan motivos objetivos para sospechar que: a) la persona oculta armas que amenacen la seguridad de terceros; b) existan indicios de que se cometió o intentó cometer un delito; c) se puedan obtener evidencias relevantes para una investigación penal.⁴⁸
- 104.** Por su parte, el artículo 479 del COIP regula específicamente las inspecciones vehiculares, permitiéndolas sin orden judicial cuando existan sospechas fundadas sobre: i) la presencia de armas en el vehículo; ii) la existencia de elementos probatorios vinculados a infracciones penales.
- 105.** Ambas normas desagregan operativamente el mandato constitucional de inviolabilidad domiciliaria (artículo 66.22 de la Constitución), equilibrando la protección de derechos individuales con las necesidades de seguridad pública y persecución penal.
- 106.** Al analizar el marco normativo que regula los procedimientos de registro e inspección, se advierte que tales actuaciones no implican, por sí mismas, la limitación del derecho a la inviolabilidad del domicilio, salvo cuando dichas intervenciones se ejecuten al interior de un espacio considerado jurídicamente como domicilio. Fuera de este supuesto, resulta evidente para esta Corte que las facultades conferidas a las fuerzas de seguridad en el régimen ordinario —incluyendo la posibilidad de realizar inspecciones sin orden judicial bajo causales específicas— son suficientes para los fines previstos en el decreto ejecutivo 76, sin necesidad de recurrir a mecanismos excepcionales.⁴⁹ De esta forma, la medida de inspecciones es contraria el artículo 123.1 de la LOGJCC, al omitir demostrar la insuficiencia de las herramientas ordinarias para alcanzar los fines propuestos. Por ello, esta Corte declara la inconstitucionalidad de la medida excepcional de inspecciones, por no superar el escrutinio de necesidad estricta que exige el ordenamiento jurídico.

⁴⁸ CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 203.

⁴⁹ Aunque es posible ejecutar registros o inspecciones dentro del marco del régimen ordinario —incluso sin contar con orden judicial— es esencial tener presente que esta facultad se restringe exclusivamente a las situaciones expresamente previstas en el COIP. Por tanto, las autoridades deberán emplear estas medidas únicamente para los fines para los cuales se concibieron, es decir, para obtener evidencia sobre la posible comisión de delitos o para prevenirlos, siempre y cuando existan motivos justificables que lo respalden. Debido a la sensibilidad inherente a estas acciones, se debe evitar cualquier abuso que pudiera derivar en vulneraciones de derechos humanos.

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

Practicado el allanamiento, la o el fiscal reconocerá en presencia de los concurrentes las dependencias del local allanado, las armas, documentos u objetos concernientes a la infracción. El personal del Sistema especializado integral de investigación, medicina legal y ciencias forenses, recogerá los elementos de convicción pertinentes, previo inventario, descripción detallada y embalaje para cadena de custodia.

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

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

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

- 110.** En consecuencia, bajo el régimen constitucional ordinario, los allanamientos — excepto en casos de flagrancia o emergencia— exigen una orden judicial previa, un proceso que implica trámites y plazos que pueden retrasar la intervención inmediata de la Policía Nacional. Además, el procedimiento para obtener dicha autorización involucra a múltiples actores, lo que incrementa el riesgo de filtraciones y alerta a los grupos criminales sobre operaciones inminentes. Por esta razón, durante un estado de excepción, la suspensión temporal del derecho a la inviolabilidad de domicilio permitiría a las fuerzas de seguridad realizar allanamientos sin necesidad de orden judicial, facilitando la incursión en lugares donde existan sospechas fundadas de la presencia de evidencias delictivas o de objetos prohibidos por ley.⁵⁰
- 111.** 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 último objeto 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.
- 112.** En este contexto, la medida de allanamientos es idónea para lograr el fin perseguido debido a que al no requerirse orden judicial: (i) agiliza sustancialmente la capacidad de respuesta estatal frente a actividades delictivas complejas; (ii) reduce significativamente los riesgos derivados de posibles filtraciones en el proceso de obtención de autorizaciones judiciales; y (iii) optimiza los recursos disponibles para la investigación penal estratégica. Estos elementos configuran una relación de causalidad directa y razonable entre el medio empleado (allanamientos) y el fin constitucional perseguido (protección de bienes jurídicos esenciales), satisfaciendo así el estándar de idoneidad que exige el juicio de proporcionalidad.
- 113.** La medida será idónea únicamente bajo el estricto cumplimiento de los límites establecidos tanto por la jurisprudencia de esta Corte como por el ordenamiento jurídico vigente. En concreto, este Organismo ha precisado que, aun cuando los estados de excepción autoricen excepcionalmente la práctica de allanamientos sin mandato judicial previo, dicha facultad debe: (i) usarse como último recurso (prefiriendo el procedimiento ordinario cuando sea factible), (ii) vincularse

⁵⁰ CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párrs. 207 y 208.

directamente con los motivos del estado de excepción, y (iii) contar con registro documental y fundamentación suficiente en cada aplicación concreta.⁵¹

- 114.** Esta Corte advierte que el ordenamiento jurídico contempla supuestos específicos en los que, de manera taxativa, se exige consentimiento expreso para ejecutar allanamientos. Estas limitaciones legales mantienen su vigencia incluso durante estados de excepción, conforme a lo dispuesto en los numerales 4 y 5 del artículo 482 del COIP, que establecen dichas excepciones de carácter absoluto.
- 115.** Tomando en cuenta las limitaciones propias de este tipo de medida, previstas tanto en la jurisprudencia de este Organismo como en la ley, esta Corte no identifica otras medidas que podrían ser menos lesivas para los derechos constitucionales y, a la vez, cumplir el fin legítimo perseguido en el mismo grado de satisfacción. Por tanto, se cumple con el requisito de necesidad.⁵²
- 116.** En el análisis del principio de proporcionalidad en sentido estricto, esta Corte constata que la habilitación de allanamientos sin orden judicial representa una restricción significativa de derechos fundamentales, cuyo carácter intrusivo conlleva inherentemente un elevado riesgo de aplicación arbitraria. Esta consideración impone la obligación al Estado de implementar salvaguardas procesales estrictas y mecanismos de control efectivo durante su ejecución. Al mismo tiempo, este Organismo toma nota de los argumentos expuestos por el presidente de la República y los organismos técnicos competentes, quienes fundamentan la necesidad de la medida en: (i) la optimización operativa de las fuerzas del orden frente al crimen organizado; y (ii) el contexto de violencia exacerbada que afecta gravemente el ejercicio de derechos por parte de la ciudadanía.
- 117.** Tras ponderar estos elementos contrapuestos –la intensidad de la afectación a derechos individuales versus la urgencia de protección de bienes jurídicos colectivos– esta Corte concluye que la medida analizada en este apartado satisface el test de proporcionalidad, en tanto: (i) la magnitud de la suspensión no supera los márgenes necesarios para alcanzar el fin legítimo perseguido; y (ii) existe una relación razonable entre el sacrificio exigido a los particulares y los beneficios esperados para la seguridad colectiva.
- 118.** En virtud de lo expuesto, este Organismo concluye que la medida excepcional prevista en el artículo 3 del decreto ejecutivo 76, es constitucional exclusivamente en lo que se refiere a la posibilidad de realizar allanamientos por parte de la Policía Nacional. La medida excepcional de suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio es

⁵¹ CCE, dictamen 7-24-EE/24, 1 de agosto de 2024, párr. 133.

⁵² CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 213.

constitucional únicamente en la medida en que posibilite la conducción de allanamientos, en caso de que se sospeche que al interior de un domicilio se encuentran indicios y/o pruebas de un delito, el ocultamiento de personas que integren grupos de delincuencia organizada u objetos cuya tenencia es un delito por sí mismo. Esto, sin necesidad de una orden judicial. Las Fuerzas Armadas podrán intervenir siempre que se siga el procedimiento previsto en el artículo 158 de la Constitución.⁵³ En adición, como fue analizado en el dictamen 11-24-EE/24, esta Corte recuerda que la ejecución de la medida debe realizarse en el marco del respeto de los derechos humanos.⁵⁴ Finalmente, dado que la Presidencia de la República ha insistido reiteradamente en aplicar medidas que pueden y deben ser ejecutadas en el régimen constitucional ordinario, la Corte recuerda al Ejecutivo reconsiderar las disposiciones de requisas e inspecciones.

6.2. Suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia

119. El decreto ejecutivo 76, en su artículo 4, y el decreto ejecutivo 109, en su artículo 1, dispone la suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí y El Oro, y en el cantón Echeandía, provincia de Bolívar.⁵⁵ En los siguientes términos:

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

120. La inviolabilidad de la correspondencia protege no solo la privacidad individual, sino también la integridad de procesos comunicativos esenciales para el ejercicio de otros derechos, como la libertad de expresión, la defensa legal y la participación política.⁵⁶

⁵³ El 8 de mayo de 2024, con resolución PLE-CNE-1-8-5-2024, el Consejo Nacional Electoral emitió los resultados finales del referéndum y consulta popular llevados a cabo el 21 de abril de 2024, los cuales fueron publicados en el primer suplemento del Registro Oficial 554 de 9 de mayo de 2024. De acuerdo con los resultados de la consulta popular, el artículo 158 de la Constitución fue reformado con el fin de regular el “apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a las funciones de la Policía Nacional” (Tomado textualmente del dictamen 11-24-EE/24).

⁵⁴ CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 218.

⁵⁵ Los cantones Las Naves, provincia de Bolívar y La Maná, provincia de Cotopaxi no son considerados por no superar el examen material de la sección 4.4.

⁵⁶ Respecto de la cita previa, esta Corte advierte que “identificar, analizar y recopilar mensajes, comunicaciones y/o misivas físicas o electrónicas que tengan por objeto el ocultamiento de miembros de grupos armados organizados o de conductas ilícitas”, tendría la capacidad de sustentarse en una presunción generalizada de ocultamiento. El artículo 166 de la Constitución exige que las medidas adoptadas en un estado de excepción se basen en hechos reales, verificables y actuales que configuren la causal invocada. En este caso, la medida se podría fundamentar en una hipótesis: la posible existencia de comunicaciones

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

- 121.** El COIP, en sus artículos 475 y 476, establece la posibilidad de retener correspondencia e interceptar comunicaciones o datos informáticos en el marco del régimen ordinario, pero exige en todos los casos autorización judicial previa. Este requisito de control jurisdiccional implica un proceso que, por su naturaleza, conlleva: (i) dilación temporal: Los trámites para obtener la orden judicial retardan la capacidad de acción inmediata de la Policía Nacional; (ii) riesgo de filtración: la participación de múltiples actores en el proceso judicial incrementa la posibilidad de que los grupos criminales obtengan información anticipada sobre las investigaciones en curso. En este contexto, la declaratoria de un estado de excepción podría justificarse como mecanismo para agilizar estas intervenciones, al permitir que se lleven a cabo sin necesidad de orden judicial, siempre que se respeten los principios de idoneidad, necesidad, proporcionalidad y temporalidad que rigen este tipo de medidas excepcionales.
- 122.** En relación con el fin constitucionalmente válido de la medida, esta Corte interpreta que su finalidad es potenciar la acción de la fuerza pública contra el crimen organizado, de modo que se garantice la seguridad ciudadana y se protejan derechos fundamentales como la vida, la integridad personal y la propiedad. Esto se logra mediante la interceptación de información concerniente al encubrimiento de personas y a conductas que pudieran tipificarse como delitos. En consecuencia, se concluye que la medida persigue un fin constitucionalmente legítimo.⁵⁷
- 123.** Esta Corte considera que la medida demuestra idoneidad para alcanzar el fin perseguido. La posibilidad de interceptar con mayor agilidad las comunicaciones relacionadas con la ubicación de integrantes de grupos criminales y la preparación de actividades delictivas proporciona a las fuerzas del orden una herramienta operativa de singular eficacia. Al reducir tanto los tiempos de intervención como el número de personas involucradas en el proceso, se minimizan significativamente los riesgos de filtración que podrían comprometer las investigaciones.

que encubren ilícitos. De manera que la suspensión de derechos fundamentales no debe emplearse como una herramienta de vigilancia preventiva.

⁵⁷ CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 221.

- 124.** Esta Corte estima que la medida solo será válida si se aplica respetando los límites establecidos por la jurisprudencia constitucional y la ley. Sobre este punto, se ha determinado que su uso debe: (i) adaptarse a cada caso concreto, sin exceder los fines del estado de excepción; (ii) basarse en informes de inteligencia debidamente justificados, que expliquen por qué es necesario acceder a cierta información; y, (iii) ser excepcional, priorizando siempre los mecanismos del régimen ordinario cuando sea posible.⁵⁸ Además, la ley ya impone restricciones claras a estas intervenciones. Por ejemplo, los artículos 475 y 476 del COIP prohíben: interceptar comunicaciones protegidas por secreto profesional (como abogados, médicos o sacerdotes), conservar información que no sea útil para la investigación (debe destruirse), violar la privacidad de niños, niñas y adolescentes, divulgar datos recopilados sin autorización. Estas garantías no desaparecen durante un estado de excepción por lo que el gobierno debe seguir respetándolas.
- 125.** Tomando en cuenta las limitaciones propias de este tipo de medida, previstas tanto en la jurisprudencia de este Organismo como en la ley, esta Corte no identifica otras medidas que podrían ser menos lesivas para los derechos constitucionales y, a la vez, cumplir el fin legítimo perseguido en el mismo grado de satisfacción. Por ello, se cumple con el requisito de necesidad.
- 126.** Al analizar la proporcionalidad de la medida, esta Corte reconoce que la suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia –que permite interceptar comunicaciones– afecta significativamente otros derechos fundamentales, particularmente la intimidad y conlleva un riesgo inherente de posibles abusos por parte de las autoridades. Por ello, su aplicación debe ser excepcional, rigurosamente justificada y sujeta a estrictos controles conforme el párrafo 123. Sin embargo, también se valora que esta facultad otorga a las fuerzas del orden una herramienta eficaz para obtener información clave sobre actividades criminales con mayor rapidez y menor exposición operativa, lo que resulta crucial en el actual contexto de grave inseguridad que vive el país. Considerando este balance entre la afectación a derechos individuales y la necesidad de proteger la seguridad pública, la Corte determina que la medida cumple con el requisito de proporcionalidad, pues su impacto en los derechos no resulta desmedido frente a los objetivos legítimos que persigue siempre que se enmarque en los fines del estado de excepción, se fundamente en informes debidamente justificados y sean excepcionales, de manera que la suspensión de este derecho no se convierta en una herramienta de vigilancia preventiva.
- 127.** En virtud de lo expuesto, este Organismo concluye que la medida excepcional prevista en el artículo 4 del decreto ejecutivo 76 cumple con los requisitos materiales previstos en el artículo 123 de la LOGJCC y, en consecuencia, es constitucional.

⁵⁸ CCE, dictamen 7-24-EE/24, 1 de agosto de 2024, párr. 141.

7. Consideraciones finales

- 128.** La Corte toma nota de la información presentada por organizaciones de la sociedad civil,⁵⁹ en la que se reporta posibles casos de graves vulneraciones de derechos humanos, que fueron denunciados ante la Fiscalía General del Estado y contienen peticiones de medidas urgentes ante la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.⁶⁰ Ante estos hechos, la Corte expresa su profunda preocupación por la concentración de poder en el manejo de la fuerza pública y la posible falta de aplicación de mecanismos institucionales de control y rendición de cuentas. En primer lugar, la Corte reitera la obligación constitucional de los órganos judiciales de actuar con imparcialidad y sin presiones políticas para realizar un trabajo efectivo. Además, si bien se reconoce el rol constitucional de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas en la protección del orden democrático, ello no exime a sus miembros ni al Estado de responsabilidad por eventuales abusos. Conforme al artículo 166 de la Constitución, cada funcionario público responde individualmente por sus actos, y el Estado ecuatoriano tiene la obligación de garantizar que el ejercicio de la fuerza se mantenga dentro del marco legal, respetando los derechos fundamentales y evitando cualquier forma de impunidad, lo contrario puede acarrearle al Estado ecuatoriano responsabilidad internacional.
- 129.** En virtud de lo expuesto, la Corte exhorta a todas las instituciones del Estado a fortalecer de manera urgente y sostenida los mecanismos de supervisión y rendición de cuentas aplicables a los organismos de seguridad. En especial, aquellos en donde participan actores externos como la sociedad civil, en el marco del Estado constitucional y democrático. El ejercicio de funciones por parte de la fuerza pública debe estar sujeto a controles efectivos que garanticen la legalidad, proporcionalidad y respeto irrestricto a los derechos humanos. La existencia de sistemas de control institucional no solo previene abusos, sino que constituye un pilar esencial para la consolidación de democracias robustas y legítimas.
- 130.** Con fundamento en el artículo 215 de la Constitución,⁶¹ la Corte recuerda y resalta las competencias y atribuciones de la Defensoría del Pueblo en la protección y garantía

⁵⁹ Desde sociedad civil, se toma nota de los informes enviados a este Organismo por la Alianza de Organizaciones por los Derechos Humanos y el Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos de Guayaquil.

⁶⁰ En específico, en el escrito de 19 de agosto de 2025, se presentó ante este Organismo 33 casos de presuntas desapariciones forzadas y otras relacionadas con presuntas ejecuciones extrajudiciales.

⁶¹ Constitución de la República del Ecuador, “art. 215.- La Defensoría del Pueblo tendrá como funciones la protección y tutela de los derechos de los habitantes del Ecuador y la defensa de los derechos de las ecuatorianas y ecuatorianos que estén fuera del país. Serán sus atribuciones, además de las establecidas en la ley, las siguientes:

de los derechos fundamentales. En la misma medida, se reconoce que la Defensoría del Pueblo es esencial en el funcionamiento de democracias saludables porque actúa como una institución independiente para el control y protección de derechos, situada entre la ciudadanía y el Estado. En consecuencia, dispone que dicha institución presente un informe respecto de las actuaciones realizadas para garantizar la existencia y operatividad de mecanismos efectivos de supervisión y rendición de cuentas aplicables a los organismos e instituciones de seguridad.

- 131.** Sin perjuicio de ello, el requerimiento que hace esta Corte no es excluyente de que la Defensoría del Pueblo ejerza sus competencias legales.⁶² Esto, con el fin de promover la participación activa de la sociedad civil y establecer mecanismos sólidos de monitoreo frente a casos de presuntas vulneraciones graves de derechos humanos.
- 132.** Asimismo, la Corte reconoce el papel fundamental que desempeñan las organizaciones defensoras de derechos humanos en la documentación, denuncia y visibilización de situaciones críticas en diferentes contextos.⁶³ Integralmente, esto incluye defensores de humanos, derechos colectivos, de la naturaleza y de pueblos y nacionalidades indígenas.⁶⁴ Por ejemplo, su labor permite acceder a información verificada sobre las

1. El patrocinio, de oficio o a petición de parte, de las acciones de protección, hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, incumplimiento, acción ciudadana y los reclamos por mala calidad o indebida prestación de los servicios públicos o privados.

2. **Emitir medidas de cumplimiento obligatorio e inmediato en materia de protección de los derechos, y solicitar juzgamiento y sanción ante la autoridad competente, por sus incumplimientos.**

3. Investigar y resolver, en el marco de sus atribuciones, sobre acciones u omisiones de personas naturales o jurídicas que presten servicios públicos.

4. Ejercer y promover la vigilancia del debido proceso, y prevenir, e impedir de inmediato la tortura, el trato cruel, inhumano y degradante en todas sus formas” (énfasis agregado).

⁶² Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, “Art. 6.- Competencias.- Para poder cumplir con sus fines la Defensoría del Pueblo tendrá las siguientes competencias: [...]

b) Emitir medidas de cumplimiento obligatorio e inmediato en materia de protección de los derechos, con especial énfasis en casos generalizados, sistemáticos o de relevancia social, debiendo solicitar el juzgamiento y la sanción ante la autoridad competente por sus incumplimientos; [...]

f) **Realizar investigaciones defensoriales** para verificar posibles vulneraciones de los derechos humanos o de la naturaleza que podrán realizarse por medio de visitas in situ;

g) **Emitir alertas, dictámenes, pronunciamientos, recomendaciones, informes, exhortos, propuestas o informes sobre acciones u omisiones de todas las instituciones del Estado en cuestiones relativas a la protección y promoción de los derechos humanos y la naturaleza;** [...]

j) Presentar demandas de inconstitucionalidad a normas que afecten los derechos humanos y de la naturaleza; [...]

⁶³ La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el Caso Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” vs. Colombia, sentencia de 18 de octubre de 2023 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) párr. 979, estableció que el derecho a defender los derechos humanos impone al Estado un deber especial de protección hacia las personas defensoras. Este deber incluye tres obligaciones principales: reconocer y garantizar su labor sin estigmatización ni obstáculos; asegurar un entorno seguro que prevenga riesgos y agresiones; e investigar con debida diligencia cualquier ataque o amenaza, con especial atención reforzada en el caso de mujeres defensoras por su doble condición. Estas obligaciones son esenciales para preservar su rol en una sociedad democrática.

⁶⁴ Si bien esta Corte no analizó el término “grupo armado organizado” debido a que no fue expresamente invocada la causal de grave conmoción interna, advierte que el uso indiscriminado de términos puede dar

condiciones reales en los centros de privación de libertad, contribuyendo al diseño de políticas públicas basadas en evidencia. Respecto de las alegaciones sobre la situación de los centros de privación de libertad, emitidas en el *amicus curiae* (ver párr. 128), como consecuencia del decreto ejecutivo 218, la Corte recuerda que –en este caso– no puede pronunciarse sobre la constitucionalidad o no de dicho decreto, pues el presente control de constitucionalidad corresponde únicamente a los decretos ejecutivos 76 y 109.

133. En consecuencia, la Corte recuerda al presidente de la República su obligación constitucional de garantizar que los defensores de derechos humanos puedan ejercer sus funciones sin ser objeto de criminalización, estigmatización ni obstáculos administrativos o institucionales. La protección de quienes defienden derechos fundamentales es una condición indispensable para el fortalecimiento del Estado de derecho y el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Ecuador.
134. Esta Corte también recuerda al Estado ecuatoriano su obligación internacional de tratar los asuntos de seguridad en respeto de los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas. Debido a que en el cantón Echeandía se encuentra en la provincia de Bolívar, la Corte reconoce que en este territorio pueden encontrarse personas de la nacionalidad indígena Kichwa, y dentro de esta nacionalidad, los pueblos Waranka, Puruhá, entre otros. Por tanto, lo anterior exige que el Estado ecuatoriano aborde las cuestiones de seguridad desde un enfoque intercultural, en respeto a los derechos colectivos y de la naturaleza, y en cumplimiento de estándares de protección de los pueblos y nacionalidades indígenas.
135. Finalmente, la Corte considera fundamental que el presidente presente los informes finales al concluir el tiempo de la declaratoria de estados de excepción conforme el artículo 166 de la Constitución.

8. Decisión

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

1. **Declarar** la constitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción por la causal de grave conmoción en las provincias de Guayas, El Oro, Los Ríos y

paso a una estigmatización de determinados grupos de defensores de derechos de la naturaleza, derechos colectivos, líderes y líderes de pueblos y nacionalidades indígenas, sin que dicha descripción sea, en efecto, atribuible a determinado grupo o persona. Aquello erosiona los mecanismos de participación y control ciudadano de todos los actos de los poderes públicos que la Constitución protege y es obligación del Estado garantizar.

Manabí y en el cantón Echeandía, provincia de Bolívar; al constatar la real ocurrencia de hechos que desbordaron las instituciones de seguridad del Estado afectando el orden democrático y la seguridad humana.

2. **Declarar** la inconstitucionalidad de la frase “ocasionado por el conflicto armado interno” en el artículo 1 del decreto ejecutivo 76 de 6 de agosto de 2025 por ser parte de la justificación de una causal de declaratoria de estado de excepción no invocada.
3. **Declarar** la inconstitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción en los cantones Las Naves, provincia de Bolívar y La Maná, provincia de Cotopaxi, debido a que no se justificó la real ocurrencia de los hechos en los límites geográficos para estos territorios.
4. **Declarar** la constitucionalidad de las siguientes medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción:
 - a. La suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio, prevista en el artículo 3 de los decretos ejecutivos 76 y 109, exclusivamente en lo que se refiere a la posibilidad de realizar allanamientos “por parte de la Policía Nacional [...] con el fin de desarticular y neutralizar las amenazas en curso [...]”.
 - b. La suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia, ordenada en el artículo 4 de los decretos ejecutivos 76 y 109 en atención a lo dispuesto en los párrafos 123 y 125.
5. **Declarar** la inconstitucionalidad de las medidas de inspecciones y requisas previstas en el artículo 2 del decreto ejecutivo 76 como fundamento en la declaratoria de estado de excepción debido a que dichas medidas están previstas en el régimen constitucional ordinario y deben ser ejecutadas para conseguir los objetivos buscados por el presidente de la República sin necesidad de acudir a un estado de excepción.
6. **Recordar** a la Asamblea Nacional que, de conformidad con el artículo 166 de la Constitución y el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, tiene competencia para revisar y revocar la declaratoria de estado de excepción.
7. **Recordar** que el objetivo final del estado de excepción es enfrentar situaciones graves, reales y actuales que ponen en riesgo el orden constitucional, la seguridad ciudadana y del Estado. Esto implica que el Estado es garante del orden público, la paz social y la convivencia pacífica de los ciudadanos. Por

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

8. **Requerir** que el presidente de la República presente un informe final en la culminación del estado de excepción en los términos el párrafo 135 de este dictamen.
9. **Requerir** a la Defensoría del Pueblo presente un informe en los términos del párrafo 130 de este dictamen.
10. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 11 de septiembre de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

525EE-83ae8



Caso Nro. 5-25-EE

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

ASGB/dalc



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Mgs. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

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

www.registroficial.gob.ec

NG/FA

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

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

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