

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTÁMENES:

9-25-CP/25 En el Caso No. 9-25-CP Se emite dictamen favorable respecto a los considerandos y pregunta 1 propuesta en la consulta popular-plebiscito 9-25-CP, con las consideraciones y modulaciones realizadas por parte de esta Corte	2
6-25-EE/25 En el Caso No. 6-25-EE Se declara la constitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción por la causal de grave conmoción interna en las provincias de Carchi e Imbabura al constatar la real ocurrencia de acontecimientos que afectan el orden institucional y la seguridad ciudadana	40



Dictamen 9-25-CP/25
Jueza ponente: Claudia Salgado Levy

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

CASO 9-25-CP

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

DICTAMEN 9-25-CP/25

Resumen: En el presente dictamen se realiza el control de constitucionalidad de la solicitud de consulta popular presentada por Daniel Roy-Gilchrist Noboa Azín, Presidente de la República, respecto de tres preguntas de naturaleza plebiscitaria, relacionadas con: i) el funcionamiento de salas de juego y casinos dedicados a juegos de azar en hoteles categorizados con cinco estrellas; ii) la prohibición de uso del nombre, imagen, voz o apoyo en cualquier forma y/o medio de personas con sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos contra la administración pública; y, iii) la expedición de una nueva Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que regule la organización, funcionamiento y los procedimientos para el cumplimiento de las atribuciones de la Corte Constitucional. Este Organismo concluye que: i) la pregunta 1 cumple con los requisitos exigidos por la Constitución y la ley; y, ii) las preguntas 2 y 3 no superan el control de constitucionalidad.

1. Antecedentes procesales

1. El 9 de septiembre de 2025, Daniel Roy-Gilchrist Noboa Azín, en calidad de Presidente de la República (**“proponente”** o **“Presidencia”**), ingresó a la Corte Constitucional una solicitud de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de tres propuestas de consulta popular.
2. En razón del sorteo electrónico efectuado en la misma fecha, la sustanciación de la causa le correspondió a la jueza constitucional Claudia Salgado Levy, quien avocó conocimiento el 25 de septiembre de 2025.
3. El 25 de septiembre de 2025 la Presidencia de la República, ingresó a la Corte un escrito sobre el alcance de la pregunta 2 del cuestionario remitido.

2. Competencia

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

artículo 85 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“RSPCCC”).

3. Legitimación activa

5. El artículo 104 de la CRE otorga al presidente de la República la facultad de disponer al Consejo Nacional Electoral “que convoque a consulta popular sobre los asuntos que estime convenientes”. En igual sentido, el artículo 147 numeral 14 de la Constitución consagra como una de las atribuciones del Ejecutivo, la de convocar a consulta popular en ciertos casos y de acuerdo con los requisitos previstos en la Constitución de la República. De hecho, los artículos 105¹ y 127² de la LOGJCC expresamente permiten presentar medidas que impacten el ordenamiento jurídico, tales como propuestas normativas.
6. En tal virtud, el presidente de la República está legitimado constitucionalmente para presentar, disponer la realización de la consulta popular y solicitar el pronunciamiento de la ciudadanía respecto de cualquier asunto que considere necesario, siempre que se cumplan los requisitos previstos en la Constitución, y de conformidad con el dictamen de constitucionalidad emitido por la Corte Constitucional.

4. Control Constitucional

7. El artículo 127 de la LOGJCC determina que este Organismo realizará un control automático de constitucionalidad de todas las convocatorias a consulta popular en los mismos términos y condiciones del control previsto para la convocatoria a referendo. Al respecto, señala que el control “estará encaminando a garantizar la libertad de la

¹ LOGJCC. Artículo 105.- Control constitucional del cuestionario. - Para garantizar la libertad del elector o electora, la Corte Constitucional verificará que el cuestionario sometido a votación cumpla, entre otros, con los siguientes parámetros: 1. La formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos; 2. La posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta. Se prohíbe la aprobación o rechazo en bloque; 3. La propuesta normativa no esté encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico; y, 4. La propuesta normativa tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico. Si la Corte Constitucional no resuelve sobre la convocatoria, los considerandos y el cuestionario del referendo, dentro del término de veinte días siguientes a haber iniciado el respectivo control previo, se entenderá que ha emitido dictamen favorable. Esta omisión dará lugar a las sanciones administrativas que correspondan.

² LOGJCC. Artículo 127.- Alcance. - La Corte Constitucional realizará un control automático de constitucionalidad de todas las convocatorias a consulta popular. El control de constitucionalidad se ejercerá en los mismos términos y condiciones que el control previsto en la Sección Tercera del Capítulo Cuarto del presente Título, y estará encaminado a garantizar la libertad de la electora o elector y la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas o las medidas a adoptar a través de este procedimiento. Las disposiciones jurídicas que fueren el resultado de un referendo, se someterán al régimen general del control constitucional.

electora o elector y la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas o las medidas a adoptar a través de este procedimiento”. En el mismo sentido, el artículo 85 del RSPCCC establece que dicho ejercicio se efectuará “[...] de conformidad con lo establecido en los artículos 102 al 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”.

8. Esta Magistratura, en relación con las consultas populares, ha establecido que los electores deben contar con considerandos, preguntas y anexos que brinden la información necesaria y neutra para que puedan conocer el contexto, los fines, razones y consecuencias de la consulta, lo cual garantiza la carga de claridad y lealtad para que los electores puedan tomar una decisión libre que garantice materialmente su derecho a elegir.³
9. Asimismo, el artículo 103 de la LOGJCC prescribe que este Organismo, al efectuar el control formal de la convocatoria a consulta popular, verificará: “[...] 3. La garantía plena de la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad”.
10. De manera concordante, el artículo 104 de la LOGJCC dispone que, en el control constitucional de los considerandos introductorios, corresponde a la Corte verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos:
 1. No inducción de las respuestas en la electora o elector;
 2. Concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo. Esta concordancia comprende la relación entre las finalidades que señalan en el considerando que introduce la pregunta y el texto sometido a consideración del pueblo;
 3. Empleo de lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, sencillo y comprensible para el elector;
 4. Relación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a aprobación del pueblo y la finalidad o propósito que se señala en el considerando que introduce la pregunta, de modo que, una vez aprobada la disposición jurídica, la finalidad perseguida se obtenga con una alta probabilidad; y, que
 5. No se proporcione información superflua o ninguna otra que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado.
11. En igual sentido, esta Corte ha manifestado que los considerandos deben estar formulados de tal manera que no induzcan al error o sugieran una respuesta, por lo que no deben ser entendidos como un requisito netamente formal.

³ CCE, dictamen 1-20-CP/20, 21 de febrero de 2020, párr. 18.

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

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

13. Adicionalmente, el artículo 127 de la LOGJCC determina que, como parte del control material, esta Corte verificará que el petitorio que se formula “no incurra en prohibiciones o violaciones constitucionales, ni reforme la Constitución en tanto para ello existen procedimientos específicos”.⁴ El control material también consiste en verificar que las preguntas “no menoscaben el orden constitucional y, por tanto, protejan los derechos de los ciudadanos”.⁵

14. Ahora bien, esta Corte observa que la consulta popular planteada contiene tres preguntas, con sus correspondientes considerandos y anexos, todas las cuales son de naturaleza plebiscitaria.⁶ Así, de conformidad con la jurisprudencia de este Organismo,⁷ el control constitucional que se efectúa a los plebiscitos establece que ciertos requisitos de la LOGJCC no sean abordados.

15. En consecuencia, el control abarcará los requisitos establecidos en el artículo 104 de la LOGJCC, en relación con los considerandos de las preguntas. Mientras que, en lo que respecta al control constitucional de las preguntas (formal y material), el análisis comprenderá los requisitos de los numerales 1, 2 y 4 del artículo 105 de la LOGJCC. Se excluye del presente análisis la incurrencia del requisito previsto en el numeral 3 del artículo citado, al no resultar aplicable en atención al contenido de las preguntas formuladas en la solicitud.⁸ En tal virtud, la Corte comprobará que los considerandos

⁴ CCE, dictamen 9-19-CP/19, 17 de noviembre de 2019, párr. 13.

⁵ CCE, dictamen 14-19-CP/19, 7 de noviembre de 2019, párr. 21.

⁶ En el párrafo 7 de la solicitud de consulta popular, el proponente señala: "Para esta solicitud, la Presidencia de la República considera que la consulta popular cuya convocatoria se pide control constitucional, abarca preguntas que se enmarcan en un plebiscito, buscando consultar a la ciudadanía si están o no de acuerdo con medidas a adoptar".

⁷ *Ibid.* Además, véase el dictamen 6-22-CP/23, 9 de mayo de 2023.

⁸ CCE, dictamen 14-19-CP/19, 7 de noviembre de 2019, párr. 18

y las preguntas tengan concordancia plena con los textos normativos o los planteamientos de medidas que están incluidos en cada uno de los anexos o de la propuesta en sí.

16. También es necesario aclarar que, si bien la Corte observa la incorporación de secciones denominadas “Fundamentación de constitucionalidad” a cada pregunta de la solicitud, el control de constitucionalidad de una convocatoria a consulta popular, dentro del marco de sus competencias, se dirige exclusivamente hacia los considerandos, preguntas y sus anexos, por lo que las secciones mencionadas no serán analizadas de conformidad con los artículos 103, 104, 105 y 127 de la LOGJCC.
17. A continuación, esta Corte pasará a efectuar el control de constitucionalidad individual de cada propuesta.

5. Análisis de las preguntas

5.1. Análisis de la pregunta 1

18. La pregunta planteada por el Presidente de la República señala lo siguiente:

¿Está usted de acuerdo con permitir el funcionamiento de salas de juego y casinos dedicados a juegos de azar en hoteles categorizados con cinco estrellas, conforme la Asamblea Nacional lo regule mediante ley, según el anexo de la pregunta?

19. Los considerandos introductorios a la pregunta son los siguientes:

Que el artículo 66 numeral 15 de la Constitución de la República del Ecuador reconoce a todas las personas el derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental;

Que a través de la consulta popular realizada el 07 de mayo de 2011 se prohibieron los negocios dedicados a juegos de azar, tales como casinos y salas de juegos;

Que la prohibición de casinos, salas de juegos y demás dedicados a los juegos de azar provocó la cesación de 160 de establecimientos y 250.000 plazas de empleo a nivel nacional;

Que el funcionamiento de casinos o salas de juego se relaciona con sectores productivos como el hotelero y el turístico, así como permite el impulso de la economía local y el empleo.

Que es necesario el pronunciamiento popular para que sea el electorado quien decida si se permite el funcionamiento de salas de juego y casinos dedicados a juegos de azar en hoteles categorizados con cinco estrellas;

20. Por su parte, el anexo de la pregunta 1 expone:

De ser aprobada esta pregunta, el Presidente de la República, en el plazo máximo de treinta (30) días posteriores a la publicación de los resultados en el Registro Oficial, remitirá a la Asamblea Nacional el proyecto de ley que contenga las reformas para cumplir con lo establecido en esta pregunta. El indicado proyecto de ley deberá mantener la posibilidad del funcionamiento salas de juego y casinos dedicados a los juegos de azar en hoteles con categoría de cinco (5) estrellas, además de, la delimitación zonal, montos mínimos de inversión, requisitos de infraestructura y demás aspectos necesarios para el funcionamiento y regulación de esta actividad. La Asamblea Nacional contará con el plazo máximo de noventa (90) días, desde la presentación del proyecto de ley, para debatir y aprobar la reforma legal, la cual cumplirá con el trámite previsto en la ley de la materia.

5.1.1 Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta 1

21. Este Organismo constata que el **primer considerando** introduce al elector en el marco jurídico aplicable a la consulta, pues hace alusión al derecho a la libertad económica y advierte que este, aunque fundamental, no es absoluto, ya que se encuentra condicionado por principios como la solidaridad, la responsabilidad social y la responsabilidad ambiental. Su función es eminentemente descriptiva: no orienta al votante hacia una posición determinada, sino que le recuerda el contenido normativo que enmarca la materia consultada.
22. En consecuencia, se trata de un considerando válido, porque describe de manera objetiva el derecho involucrado, sitúa al votante en el contexto constitucional en que se formula la pregunta y le otorga elementos para participar de manera libre e informada. De esta forma, cumple con el estándar fijado por la Corte, según el cual los considerandos normativos son adecuados siempre que introduzcan al lector en el régimen jurídico pertinente y le permitan identificar los derechos en juego en el ejercicio de participación.⁹
23. Por su parte, el **segundo considerando** introduce un antecedente histórico de orden político y normativo, indispensable para que el elector comprenda el origen de la prohibición actualmente vigente. La referencia a la consulta popular de 2011 aporta información objetiva, vinculada directamente con el tema de la nueva consulta, y no induce al votante hacia una respuesta específica. Se limita a constatar el resultado de un proceso democrático anterior: la prohibición de los negocios dedicados a juegos de azar, tales como casinos y salas de juego.
24. Este considerando: (i) contextualiza al ciudadano en torno a la vigencia de la medida que se busca revisar, y (ii) refleja la importancia del principio democrático como fuente de legitimidad normativa. En tal virtud, se trata de un considerando que enuncia

⁹ CCE, dictamen 1-24-CP/24, 24 de enero de 2024, párr. 23; dictamen 1-20-CP, 21 de febrero de 2020, párr. 25; y, dictamen 8-25-CP/25 de 4 de septiembre de 2025, párr. 18.

el efecto jurídico de la consulta popular previa, cumple con la función de ubicar al elector en el marco de antecedentes de la pregunta sometida a su decisión, y permite que su participación se ejerza de manera libre e informada.

25. Con respecto al **tercer considerando**, este cumple una función contextual al señalar los efectos económicos de la consulta popular de 2011, destacando el cierre de establecimientos y la pérdida de plazas de empleo. Estos datos introducen un elemento fáctico que ofrece al ciudadano una referencia ilustrativa sobre algunos de los resultados concretos que produjo la consulta popular de 2011. Este contexto puede servir al votante al momento de valorar la materia que nuevamente se somete a consulta y contribuye a que la deliberación pública no se base únicamente en abstracciones jurídicas, sino también en la constatación de efectos materiales que inciden en el empleo y en la dinámica productiva, elementos indispensables para formar un criterio razonado en el proceso de votación.
26. Pese a lo expuesto, este Organismo advierte que el considerando en análisis incorpora cifras cuya fuente no aporta certeza. En consecuencia, y con el fin de garantizar las cargas de claridad y lealtad previstas en los artículos 103.3 y 104 de la LOGJCC, haciendo uso de la facultad excepcional de modular los considerandos introductorios —siempre que ello no altere el objeto ni la secuencia lógica de la consulta—, esta Corte determina que corresponde eliminar las referencias numéricas, por lo que el texto del considerando quedaría de la siguiente manera:
- “Que la prohibición de casinos, salas de juegos y demás dedicados a los juegos de azar provocó la cesación de establecimientos y plazas de empleo a nivel nacional”.
27. En cuanto al **cuarto considerando**, este profundiza en la interrelación entre la actividad objeto de consulta y otros sectores productivos estratégicos, como el hotelero y el turístico. La mención de estos vínculos amplía el contexto económico de la decisión ciudadana, al destacar que los casinos y salas de juego no operan como actividades aisladas, sino como parte de un entramado económico mayor. Con ello, se ofrece al elector una visión de las implicaciones que tendría mantener o modificar la prohibición vigente.
28. No obstante, este Organismo advierte que, en las condiciones con las que se plantea la pregunta, especialmente la relacionada con los hoteles categorizados con cinco estrellas, no se explica de qué manera se genera un impulso de la economía local y la creación de empleo. Al no existir un razonamiento causal mínimo, la afirmación pierde claridad y puede afectar la neutralidad exigida en los considerandos, por lo que corresponde modularlo eliminando dicha expresión, de modo que el considerando queda de la siguiente manera:

“Que el funcionamiento de casinos o salas de juego se relaciona con sectores productivos como el hotelero y el turístico”.

29. Finalmente, el **quinto considerando** señala la necesidad de que el electorado vuelva a pronunciarse sobre la materia, a fin de decidir si mantiene la prohibición de los juegos de azar o si autoriza su funcionamiento únicamente en hoteles categorizados con cinco estrellas. Se trata de un enunciado concreto y delimitado, pues circunscribe la medida a un tipo específico de establecimiento. La justificación radica en que ya existió un pronunciamiento popular previo y, en consecuencia, solo otro proceso de la misma naturaleza puede modificarlo o ratificarlo, en respeto al principio de soberanía popular y al ejercicio directo de los derechos de participación ciudadana. Además, el considerando se encuentra redactado en lenguaje neutro y objetivo, no induce el voto ni adelanta un juicio sobre la conveniencia de la propuesta, sino que precisa la razón democrática que hace procedente someter una vez más el asunto planteado.

30. Por todo lo antes expuesto, esta Corte concluye que los considerandos 1, 2, 3, 4 y 5, con las modulaciones realizadas, cumplen con las exigencias establecidas en los artículos 103.3 y 104 de la LOGJCC, de conformidad con lo señalado en los párrafos precedentes.

5.1.2. Control constitucional de la pregunta 1

5.1.2.1 Control formal

31. Una vez que la Corte ha verificado que el examen de los considerandos ha sido superado, procederá con el control constitucional de la pregunta. Cabe señalar que, al tratarse de una consulta de carácter plebiscitario, en el control formal de la pregunta, la Corte verificará los presupuestos establecidos en los numerales 1 y 2 del artículo 105 de la LOGJCC, esto es: la formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes; y, la posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta. Esto, en relación con las cargas de claridad y lealtad de las preguntas planteadas, a fin de garantizar la libertad de las electoras y los electores. Como ha señalado la Corte en dictámenes anteriores¹⁰ en el caso de consultas plebiscitarias no cabe el análisis respecto del numeral 3 del artículo 105 de la LOGJCC.

¹⁰ CCE, dictamen 2-19-CP/19, 20 de junio de 2019, párr. 29. Adicionalmente, esta Corte aclara que, respecto del numeral 4 el artículo 105 de la LOGJCC, de acuerdo con el dictamen 6-22-CP/23, el análisis en casos de propuestas de naturaleza plebiscitaria sí debe ser realizado, por lo que su tratamiento se abordará en el control material.

32. En el caso bajo análisis, la consulta plantea que sea la ciudadanía quien decida si se permite o no el funcionamiento de salas de juego y casinos en hoteles categorizados con cinco estrellas, previendo que dicha autorización esté sujeta a la regulación que expida la Asamblea Nacional mediante ley y a lo detallado en el anexo que integra la propuesta.
33. En ese marco, se advierte que la consulta plantea una sola cuestión claramente identificable, que gira en torno a la autorización o no de casinos en establecimientos hoteleros con categoría cinco estrellas. Por tanto, la pregunta no presenta características de ser múltiple ni de implicar una aprobación en bloque, sino que se limita a un único objeto. En consecuencia, se cumple con las exigencias de unidad y claridad previstas en los numerales 1 y 2 del artículo 105 de la LOGJCC.

5.1.2.2 Control material

34. Toda vez que la pregunta relativa a la autorización de casinos en hoteles de cinco estrellas supera el examen formal previsto para la solicitud de consulta popular, corresponde a este Organismo realizar el análisis material de constitucionalidad. Para ello, la Corte debe verificar que la propuesta no se encuentre dentro de las materias excluidas de consulta, que no implique violaciones al texto constitucional ni suponga restricciones indebidas a los derechos y garantías reconocidos en la Constitución.
35. En este marco, el examen material comprenderá tres aspectos: determinar si la consulta tiene la capacidad de generar efectos jurídicos reales; verificar si la materia objeto de pronunciamiento ciudadano está prohibida por la Constitución; y, examinar si la medida planteada podría conllevar una limitación o afectación de derechos constitucionales.

(i) Posibilidad de generar efectos jurídicos

36. Este Organismo observa que, en el ordenamiento jurídico vigente, el funcionamiento de casinos y salas de juego se encuentra prohibido desde la consulta popular realizada el 7 de mayo de 2011, lo que configuró un régimen de prohibición absoluta de estas actividades a nivel nacional. Producto de dicha decisión, el legislador incorporó en el Código Orgánico Integral Penal el artículo 236, que tipifica como delito la administración, funcionamiento o establecimiento de casinos, salas de juego, casas de apuestas o negocios dedicados a la realización de juegos de azar, sancionando esta conducta con pena privativa de libertad de uno a tres años. Adicionalmente, cuando estas actividades se ejecuten con fines de lucro simulando un carácter distinto, la

sanción se agrava de tres a cinco años de prisión. En ambos supuestos se prevé además el comiso de los instrumentos, productos o réditos utilizados u obtenidos.¹¹

37. Ahora bien, de la propuesta contenida en la pregunta sometida a control se advierte que esta situación se modificaría, al consultar a la ciudadanía si autoriza el funcionamiento de salas de juego y casinos en hoteles categorizados con cinco estrellas, bajo la regulación que emita la Asamblea Nacional y conforme al anexo de la propuesta. Ello supondría transitar hacia la habilitación condicionada y limitada en cuanto a los establecimientos autorizados.
38. Por tal motivo, se evidencia que la propuesta contenida en la pregunta produciría efectos jurídicos, no solo al levantar la prohibición establecida en 2011, con ciertas condiciones, sino también al requerir una reforma normativa y generar obligaciones regulatorias para la Asamblea Nacional con el fin de implementar un nuevo régimen jurídico.
39. Para complementar el análisis, al tratarse de una medida que corresponde a una reforma legal, resulta necesario verificar la existencia de sujetos obligados, la finalidad de la medida y el tiempo cierto de su ejecución.¹²

Existencia de sujetos obligados

40. Tanto la Presidencia de la República como la Asamblea Nacional son sujetos obligados. A la Presidencia le corresponde, en el plazo máximo de treinta (30) días posteriores a la publicación de los resultados en el Registro Oficial, remitir el proyecto de ley con las reformas necesarias. A la Asamblea Nacional, por su parte, le corresponde debatir y aprobar dicho proyecto dentro del plazo máximo de noventa (90) días, conforme al procedimiento parlamentario aplicable.

Finalidad de la medida

41. La finalidad de la medida consiste en sustituir la prohibición absoluta vigente desde 2011 por una habilitación parcial y condicionada, permitiendo el funcionamiento de casinos y salas de juego únicamente en hoteles categorizados con cinco estrellas.

¹¹ El artículo 236 del COIP, establece que: “Casinos, salas de juego, casas de apuestas o negocios dedicados a la realización de juegos de azar.- La persona que administre, ponga en funcionamiento o establezca casinos, salas de juego, casas de apuestas o negocios dedicados a la realización de juegos de azar, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años. La persona que con afán de lucro lleve a cabo las actividades señaladas en el inciso anterior, simulando que las efectúa sin fines de lucro, será sancionada con pena privativa de libertad de tres a cinco años. Serán comisados los instrumentos, productos o réditos utilizados u obtenidos por el cometimiento de la infracción”.

¹² CCE, dictamen 1-24-CP/24, 24 de enero de 2024, párr. 88.

Asimismo, el anexo establece parámetros adicionales —como delimitación zonal, montos mínimos de inversión, requisitos de infraestructura y demás condiciones necesarias— que deberán ser regulados en la ley que expida la Asamblea Nacional.

Tiempo cierto y determinado en el que la medida será cumplida

42. El anexo fija de manera expresa plazos determinados: la Presidencia deberá remitir el proyecto de ley en un máximo de treinta (30) días contados desde la publicación de los resultados en el Registro Oficial; y la Asamblea Nacional contará con noventa (90) días desde la presentación del proyecto para su debate y aprobación. Estos plazos garantizan que los electores conozcan con claridad el tiempo en el que se implementaría la medida en caso de obtener un pronunciamiento favorable.

(ii) Materia consultada

43. La pregunta sometida a consideración versa sobre la autorización para el funcionamiento de salas de juego y casinos en hoteles categorizados con cinco estrellas. En este contexto, el rol de esta Corte es verificar que la formulación de la pregunta cumpla con los parámetros de claridad y lealtad hacia el electorado, a fin de que las personas puedan pronunciarse de manera informada, libre y consciente. Cabe recordar que este Organismo ha señalado que, tratándose de consultas populares, no pueden imponerse requisitos distintos a los expresamente previstos en la Constitución y en la ley.¹³
44. En esa línea, del examen preliminar no se advierte que la materia planteada se encuentre excluida del ámbito constitucional. Ni el texto de la Constitución ni el bloque de constitucionalidad establecen una prohibición expresa que impida someter a pronunciamiento ciudadano el tema de los casinos y salas de juego. Asimismo, la pregunta no supone una contradicción ni un choque con la norma constitucional vigente, en la medida en que no afecta derechos fundamentales ni altera competencias propias de los órganos del Estado. Por el contrario, la propuesta somete a decisión ciudadana si se mantiene la prohibición absoluta vigente desde 2011 o si se autoriza el funcionamiento de estas actividades bajo condiciones específicas.

(iii) Restricción de derechos

45. Esta Corte debe analizar si la propuesta planteada en esta pregunta restringe derechos constitucionales. La consulta popular, como mecanismo de democracia directa, constituye una manifestación del principio participativo reconocido en la

¹³ CCE, dictamen 9-19-CP/19, 17 de septiembre de 2019, párr.18.

Constitución. Su validez depende de que respete las cargas de claridad y lealtad hacia el elector, de forma que la ciudadanía pueda comprender con precisión el alcance de la medida propuesta y expresar su decisión en condiciones de libertad y transparencia.

46. La pregunta y su anexo, conforme han sido presentados por el proponente, permiten que el elector comprenda que su voto estará referido a la autorización o no del funcionamiento de salas de juego y casinos en hoteles categorizados con cinco estrellas, cuya regulación deberá ser expedida posteriormente por la Asamblea Nacional. Dada la naturaleza plebiscitaria de la consulta, no se ponen a consideración textos normativos concretos, sino la voluntad ciudadana respecto de la habilitación de estas actividades y la activación del rol del órgano legislativo, constitucionalmente facultado para el debate y aprobación de leyes en la materia.
47. En este sentido, la Corte observa que la cuestión consultada, dentro del ejercicio de la democracia directa plebiscitaria, no genera una restricción a los derechos constitucionales, pues se limita a preguntar al electorado si considera pertinente levantar la prohibición vigente y permitir esta actividad bajo condiciones específicas. Ello no implica por sí mismo una afectación a derechos fundamentales, sino la manifestación de la voluntad popular en el marco de las competencias democráticas y legislativas previstas en la Constitución.
48. Finalmente, esta Corte recuerda que el control aquí efectuado no implica un pronunciamiento sobre la conveniencia política, económica o social de la propuesta, pues esa valoración corresponde al presidente de la República y, de ser el caso, a la Asamblea Nacional en el ejercicio de su potestad legislativa. Asimismo, se precisa que este examen es independiente de los controles posteriores, abstractos o concretos, que puedan activarse respecto de las normas que eventualmente se expidan en cumplimiento de la voluntad ciudadana expresada en la consulta popular.
49. Como consecuencia del análisis precedente, la Corte comprueba que la pregunta 1 y sus considerandos, con sus respectivas modulaciones, superan el examen de constitucionalidad de consultas populares plebiscitarias.

5.2. Análisis de la pregunta 2

50. En la solicitud inicial presentada por la Presidencia, la pregunta señalaba lo siguiente:

¿Está usted de acuerdo con que se reforme la ley para prohibir que se use el nombre, imagen, voz o apoyo en cualquier forma y/o medio, de personas con sentencia ejecutoriada por delitos contra la administración pública (como peculado, cohecho, concusión, enriquecimiento ilícito), conforme el anexo de la pregunta?

51. Mediante escrito ingresado a este Organismo el 25 de septiembre de 2025 por la Presidencia de la República, se presentó una “aclaración” indicando que la prohibición “aplicaría únicamente para quienes hayan obtenido una sentencia ejecutoriada condenatoria por delitos contra la Administración Pública”. En consecuencia, solicitó que en la segunda pregunta se incluya la palabra “condenatoria” a continuación de la frase “sentencia ejecutoriada”. En tal virtud, la pregunta respecto de la cual esta Corte realizará el control constitucional es la siguiente:

¿Está usted de acuerdo con que se reforme la ley para prohibir que se use el nombre, imagen, voz o apoyo en cualquier forma y/o medio, de personas con sentencia ejecutoriada condenatoria por delitos contra la administración pública (como peculado, cohecho, concusión, enriquecimiento ilícito), conforme el anexo de la pregunta?

52. Los considerandos introductorios que presenta la Presidencia son:

Que el numeral 2 del artículo 64 de la Constitución de la República del Ecuador señala que los derechos políticos se suspenden cuando existe una sentencia ejecutoriada que condene a pena privativa de libertad, mientras ésta subsista;

Que el artículo 227 de la Constitución de la República del Ecuador indica que la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación;

Que a partir del artículo 278 y siguientes del Código Orgánico Integral Penal se determinan los delitos contra la eficiencia de la administración pública, como son el peculado, enriquecimiento ilícito, cohecho, concusión, entre otros;

Que el numeral 2 del artículo 96 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, señala que no pueden ser candidatas o candidatos de elección popular quienes hayan recibido sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos de peculado, enriquecimiento ilícito, concusión, cohecho, tráfico de influencias, oferta de realizar tráfico de influencias y testaferrismo; así como, lavado de activos, asociación ilícita y delincuencia organizada relacionados con actos de corrupción;

Que es necesario poner a consideración de la ciudadanía la posibilidad de prohibir el uso del nombre, imagen, voz o apoyo de personas con sentencia ejecutoriada por delitos contra la administración pública;

53. El anexo de la pregunta establece lo siguiente:

En caso de ser aprobada la presente pregunta, el Presidente de la República en el plazo máximo de treinta (30) días posteriores a la publicación de los resultados en el Registro Oficial, remitirá, a la Asamblea Nacional, el proyecto de ley que contenga las reformas para cumplir con lo establecido en esta pregunta.

La Asamblea Nacional contará con el plazo máximo de noventa (90) días, desde la presentación del proyecto de ley, para debatir y aprobar la reforma legal, conforme el trámite previsto en la ley de la materia.

5.2.1. Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta 2

54. En el presente caso, respecto a la pregunta 2, este Organismo verifica que es de carácter plebiscitario, ya que la intención es consultar a los electores si están de acuerdo o no con la medida de reformar la ley para prohibir el uso del nombre, imagen, voz o apoyo de personas con sentencia ejecutoriada condenatoria por delitos contra la administración pública.
55. Para implementar aquello, se menciona que la Presidencia de la República, en el caso de que el resultado electoral sea positivo, en el plazo de 30 días después de la publicación de los resultados en el Registro Oficial, se remitirá el proyecto que contenga las reformas a la Asamblea Nacional. Posteriormente, la Asamblea Nacional tendrá el plazo de 90 días para debatir y aprobar la reforma.
56. Con base en lo señalado, le corresponde a este Organismo realizar el control sobre los considerandos que introducen la pregunta. Respecto a estos la Corte ha señalado que se entienden como textos introductorios, conceptos de apoyo o razones que motivan la consulta, los cuales tienen como objetivo otorgar al elector un contexto y delimitación de las preguntas que serán sometidas a su consideración.¹⁴ En ese sentido, los considerandos son un medio para asegurar la comprensión de lo que será consultado a los electores.
57. Del texto presentado por la Presidencia, se reflejan 5 considerados.
58. De la verificación de los considerandos **primero, segundo y cuarto**, esta Corte observa que los mismos son descriptivos del ordenamiento jurídico, por cuanto parafrasean o citan disposiciones constitucionales y legales. Este Organismo ha señalado que los considerandos de este tipo son válidos siempre que los mismos introduzcan al elector al régimen aplicable a la consulta, así como el reconocimiento de los derechos de participación, es decir, constituyen textos introductorios y conceptos legales de apoyo.¹⁵

¹⁴ CCE, dictamen 8-25-CP/25, 04 de septiembre de 2025, párr. 16 y dictamen 10-19-CP/19, 17 de septiembre de 2019, párr. 27.

¹⁵ CCE, dictamen 1-24-CP/24, 24 de enero de 2024, párr. 23.

59. El **primer considerando** transcribe el numeral 2 del artículo 64 de la Constitución relativo a la suspensión de los derechos políticos por la existencia de una sentencia ejecutoriada condenatoria de pena privativa de libertad, mientras la misma subsista.
60. El **segundo considerando** se reproduce el artículo 227 de la Constitución relativo a que la administración pública es un servicio a la colectividad y se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.
61. El **cuarto considerando** transcribe el numeral 2 del artículo 96 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia ("**Código de la Democracia**") relativo a la prohibición de ser candidatas o candidatos de elección popular a quienes hayan recibido sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos de peculado, enriquecimiento ilícito, concusión, cohecho, tráfico de influencias, oferta de realizar tráfico de influencias y testaferrismo; así como, lavado de activos, asociación ilícita y delincuencia organizada relacionados con actos de corrupción.
62. En atención a lo mencionado, este Organismo verifica que los considerandos **primero, segundo y cuarto** se relacionan con la pregunta formulada, sin que induzcan al elector a una respuesta.
63. Por otro lado, el **tercer considerado** señala que a partir del artículo 278 y siguientes del Código Orgánico Integral Penal ("**COIP**") se determinan los delitos contra la eficiencia de la administración pública, como peculado, enriquecimiento ilícito, cohecho, concusión, entre otros. Este Organismo verifica que en el considerando tercero se omite identificar todos los artículos del COIP que contienen delitos contra la eficiencia de la administración pública y se utiliza expresiones como "y siguientes" y "entre otros".
64. Este Organismo ya ha señalado que puede modular los considerandos introductorios cuando no se altere el objeto y la secuencia lógica de la consulta, esto con la finalidad de garantizar la plena libertad del elector, así como el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad, y garantizar el derecho de participación.¹⁶
65. Por tanto, esta Corte determina que en el **considerando tercero** se debe señalar todos los artículos que se refieren a delitos contra la eficiencia de la administración pública, en consecuencia, en lugar de utilizar el término "y siguientes" se debe colocar los artículos 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293,

¹⁶ *Ibid*, párr. 185 y dictamen 6-20-CP/20, 18 de septiembre de 2020, párr. 34.

294 y 294.1 del COIP. Adicionalmente, debe constar el resto de tipo penales, para lo cual, en lugar de la expresión “entre otros” se deben agregar los siguientes tipos penales:

“incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente, ataque o resistencia, ruptura de sellos, tráfico de influencias, oferta de realizar tráfico de influencias, usurpación y simulación de funciones públicas, uso de fuerza pública contra órdenes de autoridad, testaferrismo, delitos contra los bienes institucionales de Fuerzas Armadas, Policía Nacional u organismo técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social y de Atención Integral a Adolescentes Infractores, elusión de responsabilidades de las o los servidores de las Fuerzas Armadas o Policía Nacional, alteración de evidencias y elementos de prueba, extralimitación en la ejecución de un acto de servicio, abuso de facultades, y sobreprecios en contratación pública”.

66. Finalmente, el **considerando quinto** señala la necesidad de consultar a la ciudadanía sobre la prohibición del uso del nombre, imagen, voz o apoyo de personas con sentencia ejecutoriada por delitos contra la administración pública. Se trata de un enunciado que precisa tanto el objeto de la restricción como el supuesto habilitante de su aplicación, y cuya finalidad se sustenta en la protección de la transparencia y la integridad de los procesos democráticos, al establecer una prohibición del uso del nombre, imagen, voz o apoyo de personas que cuenten con una sentencia ejecutoriada por delitos contra la administración pública. El texto mantiene un lenguaje objetivo y neutro, pues no adelanta juicios de conveniencia ni induce el voto, sino que explica la razón democrática que justifica la pertinencia de someter a decisión ciudadana la medida propuesta.

67. En definitiva, en el caso bajo análisis, los considerandos 1, 2, 3, 4 y 5 contienen referencias normativas constitucionales, legales, penales, y contextuales sobre la suspensión de derechos políticos, la responsabilidad penal y las inhabilidades para ser candidato, todo lo cual podría permitir al elector entender que la propuesta busca reforzar las limitaciones a la participación política de personas con sentencias ejecutoriadas por delitos contra la administración pública. De este modo, los considerandos mantienen una correspondencia con el propósito de la pregunta; no inducen la respuesta del elector ni contienen lenguaje valorativo. En consecuencia, cumplen formalmente con los parámetros de los artículos 103.3 y 104 de la LOGJCC.

5.2.2. Control constitucional de la pregunta 2

5.2.2.1 Control formal

68. Una vez que este Organismo ha constatado que los considerandos cumplen con los parámetros establecidos en la LOGJCC, continuará con el examen de constitucionalidad de la pregunta presentada.
69. Como ya se mencionó, la consulta es de naturaleza plebiscitaria, razón por la cual no se analizará el parámetro establecido en el numeral 3 del artículo 105 de la LOGJCC.¹⁷
70. El numeral 1 del artículo 105 de la LOGJCC exige que se formule una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos. De la lectura de la pregunta, se verifica que la misma se ha formulado respecto de una sola cuestión relativa a la prohibición del uso de nombre, imagen voz o apoyo de personas con sentencia ejecutoriada condenatoria por delitos contra la administración pública.
71. En consecuencia, este Organismo determina que la pregunta formula una sola cuestión, es decir, no constituye una pregunta compuesta ni de acumulación en bloque, por tanto, cumple con lo establecido en los numerales 1 y 2 del artículo 105 de la LOGJCC.

5.2.2.2 Control material

72. Continuando con el análisis de la pregunta, corresponde realizar el control material a la misma y a la medida señalada en el anexo. En este rubro, la Corte analiza si: i) la pregunta tiene la posibilidad de generar efectos jurídicos; ii) la materia sobre la que se consulta se encuentra prohibida; y, iii) se restringen derechos constitucionales.

(i) Posibilidad de generar efectos jurídicos

73. A través de la pregunta se consulta a los electores si están de acuerdo o no con reformar la ley para prohibir que se use el nombre, imagen, voz o apoyo en cualquier forma y/o medio, de personas con sentencia ejecutoriada condenatoria por delitos contra la administración pública. Para el efecto, el anexo determina que la Presidencia, en caso de que se apruebe la pregunta, remitirá en el plazo máximo de 30 días posteriores a la publicación de los resultados en el Registro Oficial, el proyecto de ley que contenga las reformas correspondientes a la Asamblea Nacional para su debate y aprobación en el plazo máximo de 90 días.
74. Al ser la medida una reforma legal, este Organismo ha señalado que, para determinar si la misma tiene la potencialidad de generar efectos jurídicos, se debe verificar: a) la

¹⁷ CCE, dictamen 1-24-CP/24, 24 de enero de 2024, párr. 80.

existencia de un sujeto(s) obligado(s); b) la finalidad última de la medida propuesta, lo cual tiene relación con las acciones que los obligados deben ejecutar para que esta se cumpla; y, c) la existencia de un tiempo cierto y determinado en el que la medida será cumplida.¹⁸

Existencia de sujetos obligados

75. En la pregunta y en el anexo que acompaña a la misma, se establecen dos sujetos obligados, en caso de que la pregunta se aprobara por los electores. Por un lado, se encuentra la Presidencia de la República y, por otro lado, la Asamblea Nacional.

La finalidad de la medida

76. Esta Corte evidencia que la finalidad de la medida es una reforma a la ley para prohibir que se use el nombre, imagen, voz o apoyo en cualquier forma y/o medio, de personas con sentencia ejecutoriada condenatoria por delitos contra la administración pública. Para ejecutar la misma, la Presidencia enviará el proyecto de ley que contenga las reformas legales y, posteriormente, le corresponderá a la Asamblea Nacional debatir y aprobar el proyecto de ley en atención al procedimiento parlamentario.

Tiempo cierto y determinado en el que la medida será cumplida

77. Finalmente, la medida contempla un plazo otorgado a la Presidencia y otro plazo otorgado a la Asamblea Nacional, los cuales se encuentran delimitados en el anexo, de modo que los electores tengan conocimiento del tiempo en el que se adoptaría la medida en caso de que la pregunta obtenga un pronunciamiento favorable.
78. En consecuencia, este Organismo verifica que la pregunta y su anexo tienen una potencialidad para surtir efectos jurídicos, una vez constatada la existencia de sujetos obligados, la finalidad de la medida y su tiempo de ejecución.

(ii) Materia consultada

79. Respecto de la materia consultada, la pregunta 2 pretende prohibir el uso del nombre, imagen, voz o apoyo en cualquier forma y/o medio, de personas con sentencia ejecutoriada condenatoria por delitos contra la administración pública.

¹⁸ CCE, dictamen 1-24-CP/24, 24 de enero de 2024, párr. 88.

80. Sobre este planteamiento, este Organismo determina que no existe prohibición expresa en la Constitución que impida a los electores a pronunciarse respecto del tema consultado.

(iii) Restricción de derechos

81. Finalmente, le corresponde a este Organismo analizar si la presente pregunta restringe derechos constitucionales.
82. De la lectura de la pregunta, se verifica que la misma contiene: i) una prohibición; y, ii) un grupo de personas que se enmarcan en dicha prohibición. La pregunta establece que la prohibición es que se use el nombre, imagen, voz o apoyo en cualquier forma y/o medio, y, que el grupo al que se aplica dicha prohibición es a las personas con sentencia ejecutoriada condenatoria por delitos contra la administración pública.
83. Sobre la prohibición, este Organismo evidencia que la misma se está realizando en un contexto general amplio, más no en un contexto determinado, es decir, la prohibición es absoluta respecto del uso de nombre, imagen, voz o apoyo en cualquier forma y/o medio, en cualquier ámbito, sin que se evidencie que la misma únicamente se aplique, por ejemplo, a actividades políticas.
84. Ahora bien, en relación con las personas que cuentan con una sentencia condenatoria ejecutoriada, es importante señalar que la Constitución, en su artículo 64 numeral 2, establece que se suspenderán los derechos políticos de las personas que cuenten con sentencia condenatoria ejecutoriada con pena privativa de libertad, mientras la misma subsista. Como se mencionó anteriormente, la redacción de la pregunta, al ser general y no circunscribirse a un contexto específico -como el contexto político-, podría restringir varios derechos más allá de los derechos políticos, como por ejemplo el derecho a opinar y expresar su pensamiento libremente (artículo 66 numeral 6 de la Constitución), el derecho a la información —cuando algún asunto de interés público se relacione con las personas incurso en la prohibición— (artículo 18 de la Constitución), el derecho a la imagen (artículo 66 numeral 18 de la Constitución), entre otros.
85. En consecuencia, esta Corte constata que la pregunta dos implica una restricción de derechos, razón por la cual no supera el control material de constitucionalidad. Lo expuesto no constituye un pronunciamiento de este Organismo respecto de supuestos no contemplados en esta propuesta.

5.3. Análisis de la pregunta 3

86. La pregunta propuesta por el Presidente de la República establece lo siguiente:

¿Está usted de acuerdo con que se expida una nueva ley orgánica de garantías jurisdiccionales y control constitucional, que incluya la organización, funcionamiento y los procedimientos para el cumplimiento de las atribuciones de la Corte Constitucional, conforme el anexo de la pregunta?

87. Los considerandos introductorios a la pregunta son los siguientes:

Que el artículo 430 de la Constitución de la República dispone que la ley determinará la organización, funcionamiento y los procedimientos para el cumplimiento de las atribuciones de la Corte Constitucional;

Que en el año 2009 se expidió la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que tiene por objeto regular la jurisdicción constitucional, con el fin de garantizar jurisdiccionalmente los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos y de la naturaleza; y garantizar la eficacia y la supremacía constitucional;

Que es necesario realizar una reforma completa de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, con la finalidad de que las competencias, procedimientos y actuaciones de la justicia constitucional estén reguladas y actualizadas;

88. El anexo de la pregunta dispone lo siguiente:

En caso de ser aprobada la presente pregunta, el Presidente de la República en el plazo máximo de diez (10) días posteriores a la publicación de los resultados en el Registro Oficial, remitirá, a la Asamblea Nacional, el proyecto de ley orgánica de garantías jurisdiccionales y control constitucional, que contenga las reformas para cumplir con lo establecido en esta pregunta.

La Asamblea Nacional contará con el plazo máximo de sesenta (60) días, desde la presentación del proyecto de ley, para debatir y aprobar la reforma legal, conforme el trámite previsto en la ley de la materia.

5.3.1. Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta 3

89. Como ya fue mencionado *supra*, la presente pregunta es de tipo plebiscitario, por cuanto mediante la misma se pretende poner en consideración de los electores si están de acuerdo o no con la expedición de una nueva ley orgánica de garantías jurisdiccionales y control constitucional. Una vez señalada la naturaleza de la pregunta, corresponde a esta Corte realizar el control constitucional de los considerandos de la consulta.

90. El **primer considerando** parafrasea el artículo 430 de la Constitución, por lo que es de carácter normativo. Este brinda al elector información sobre el mandato constitucional para que la ley determine la organización, funcionamiento y procedimientos de la Corte Constitucional. En tal virtud, el considerando se relaciona con la pregunta a consultar.
91. El **segundo considerando** establece que en el año 2009 se expidió la LOGJCC y señala su objeto y alcance. Finalmente, el **tercer considerando**, se refiere una reforma completa de la LOGJCC, para regular y actualizar las competencias, procedimientos y actuaciones de la justicia constitucional.
92. De la revisión de los considerandos de carácter normativo y fáctico, este Organismo evidencia que los mismos no inducen al elector a una decisión en particular, ya que emplean un lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, sencillo y comprensible; además, por el contenido de la pregunta, aportan al elector información para comprender su alcance. Adicionalmente, se verifica que los mismos permiten al elector formarse un criterio sobre el contexto de la pregunta a consultar. En ese sentido, se concluye que los considerandos que introducen la pregunta 3 cumplen con las cargas de claridad y lealtad, así como los requisitos establecidos en el artículo 104 de la LOGJCC.

5.3.2. Control constitucional de la pregunta 3

5.3.2.1. Control formal

93. Una vez que se ha determinado que los considerandos cumplen con los requisitos establecidos en la LOGJCC, se procederá con el examen de constitucionalidad de la pregunta presentada. Como ya se ha mencionado, al ser una consulta de carácter plebiscitario, no cabe el análisis del numeral 3 del artículo 105 de la LOGJCC.
94. De la lectura de la pregunta, se verifica que la misma se ha formulado respecto de una sola cuestión relativa a la expedición de una nueva LOGJCC que incluya la organización, funcionamiento y los procedimientos para el cumplimiento de las atribuciones de la Corte Constitucional.
95. Por tanto, se concluye que la pregunta formula una sola cuestión, es decir, no constituye una pregunta compuesta ni de acumulación en bloque, dando cumplimiento con lo establecido en los numerales 1 y 2 del artículo 105 de la LOGJCC.

5.3.2.2. Control material

96. En vista de que los considerandos y la pregunta han superado el control formal, corresponde a este Organismo pronunciarse sobre el aspecto material de la pregunta y la medida establecida en su anexo. Por tanto, se analizará si: i) la pregunta tiene la posibilidad de generar efectos jurídicos; ii) la materia sobre la que se consulta se encuentra prohibida; y, iii) se restringen derechos constitucionales.

(i) Posibilidad de generar efectos jurídicos

97. Se observa que mediante la pregunta se pretende consultar a los electores si están de acuerdo o no con reformar completamente la LOGJCC para la organización, funcionamiento y los procedimientos para el cumplimiento de las atribuciones de la Corte Constitucional.
98. De conformidad con el artículo 134, numeral 2, de la Constitución, el Presidente de la República tienen la iniciativa legislativa para la presentación de proyectos de ley. Esta atribución implica que las propuestas normativas que formule deben ser tramitadas por la Asamblea Nacional a través del procedimiento legislativo ordinario previsto en la Constitución y en la ley.
99. Por tanto, en el presente caso, este Organismo debe precisar que, para ejercer una competencia constitucional, no es necesario que se pretenda activar el mecanismo de consulta popular, por cuanto el Presidente de la República puede, en cualquier momento, presentar un proyecto de ley de forma directa, siguiendo el trámite ordinario. En consecuencia, la Corte determina que la pregunta número 3 no produce efectos jurídicos y, por tanto, no supera el control material de constitucionalidad.
100. En consecuencia, esta Corte constata que la pregunta tres no puede producir efectos jurídicos, razón por la cual no supera el control material de constitucionalidad.

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. Emitir dictamen favorable respecto a los considerandos y pregunta 1 propuesta en la consulta popular-plebiscito 9-25-CP, con las consideraciones y modulaciones realizadas por parte de esta Corte, que se resumen a continuación:

- 1.1. En el considerando tercero se deberá eliminar las cifras a las que se hace referencia, quedando el siguiente texto: “Que la prohibición de casinos, salas de juegos y demás dedicados a los juegos de azar provocó la cesación de establecimientos y plazas de empleo a nivel nacional”.
 - 1.2. En el considerando cuarto se deberá eliminar la afirmación “así como permite el impulso de la economía local y el empleo”, quedando el texto de la siguiente forma: “Que el funcionamiento de casinos o salas de juego se relaciona con sectores productivos como el hotelero y el turístico”.
2. Emitir dictamen desfavorable respecto de las preguntas 2 y 3 por no cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 105 de la LOGJCC, según el análisis realizado en este dictamen.
3. Notificar al Presidente de la República con el presente dictamen para que, de considerarlo pertinente, emita el decreto ejecutivo de consulta popular.
4. Disponer al Consejo Nacional Electoral que, una vez que reciba el decreto ejecutivo con la decisión del Presidente de la República de realizar la consulta popular, realice la respectiva convocatoria.
5. Notifíquese y publíquese.



Firmado electrónicamente por:
**JHOEL MARLIN
ESCUDERO SOLIZ**

Validar únicamente con FirmaBC

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional de la siguiente manera: la pregunta 1, con seis votos a favor de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez; y, un voto salvado del juez constitucional Raúl Llasag Fernández; la pregunta 2, con siete votos a favor de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández (voto concurrente), Richard Ortiz Ortiz (voto concurrente), Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez; la pregunta 3, con siete votos a favor de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz (voto concurrente), Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional extraordinaria de viernes 26 de septiembre de 2025; sin contar con la presencia de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Alejandra Cárdenas Reyes, por uso de licencias por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Juez: Richard Ortiz Ortiz

DICTAMEN 9-25-CP/25

VOTO CONCURRENTES PREGUNTAS DOS Y TRES

Juez constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Respetuosamente presento el siguiente voto concurrente en el dictamen 9-25-CP que examinó los considerandos, las preguntas y los anexos respecto de la propuesta consulta popular presentada por el presidente de la República. En lo principal, concuerdo con el análisis desarrollado en el dictamen de mayoría, sin embargo, considero sustancial ahondar en la **importancia del control de constitucionalidad de los considerandos** en una propuesta de consulta popular, entre otros aspectos.
2. En particular, estimo relevante referirme al control constitucional de los **considerandos** que acompañan **(i)** la segunda pregunta del proponente referente a reformar la ley para prohibir que se use el nombre, imagen, voz o apoyo en cualquier forma y/o medio, de personas con sentencia ejecutoriada condenatoria por delitos contra la administración pública; y **(ii)** la tercera pregunta que propone la expedición de una nueva Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), que regule la organización, funcionamiento y los procedimientos para el cumplimiento de las atribuciones de la Corte Constitucional.
3. En primer lugar, es importante resaltar la **relevancia del control** constitucional de los considerandos, que no es un simple control formal, sino que está dirigido a garantizar la **plena libertad del elector** y las cargas de claridad y lealtad. Los considerandos tienen el objetivo de esclarecer la finalidad y justificación de los temas que se proponen a los ciudadanos. Además, permiten un debate previo al día de la jornada electoral, pues tanto la opinión pública como la ciudadanía pueden discutir informadamente sobre la propuesta de consulta. Finalmente, hacen posible que el elector se forme libremente su **preferencia electoral** que se materializará mediante su sufragio el día de las elecciones. Por lo dicho, los proponentes tienen el deber de proporcionar considerandos claros y suficientes que transparenten las razones y motivos de los temas consultados.
4. Asimismo, la Corte ha manifestado que los considerandos deben entenderse como “textos introductorios, conceptos de apoyo o razones que motivan la consulta y que tienen como función principal la de generar o brindar un contexto a la pregunta o preguntas que serán sometidas a consideración del elector”.¹ Por tal razón, los considerandos no constituyen un requisito puramente formal. De tal manera, la Corte

¹ CCE, dictamen 10-19-CP/19, 17 de septiembre de 2019, párr. 27; dictamen 2-24-CP/24, 24 de enero de 2024, párr. 20; y dictamen 4-24-CP/24, 19 de diciembre de 2024, párr. 12.

ha determinado que se debe verificar que los considerandos “provean **información suficiente** para contextualizar la propuesta de consulta popular y que identifiquen la finalidad y las medidas a adoptar como consecuencia de su aprobación”.² En este sentido, se podrían citar textos constitucionales y legales, pero por sí solos no serían suficientes. Por ello, esta Magistratura ha señalado que la **carga de claridad** al elector podría, entre otros, contener:

elementos y evidencias que sustenten la necesidad de efectuar la consulta, descripción de temas fácticos, espaciales, demográficos y técnicos relacionados al tema consultado, así como cifras oficiales y demás información que permita comprender el motivo que impulsa a la consulta, el fin que se persigue y la delimitación de los efectos y repercusiones producto de la consulta, información que permitirá generar en el elector una transparencia conceptual materializando la libertad electoral.³

5. Ahora bien, de conformidad con el **artículo 104 de la LOGJCC**, a esta Magistratura le corresponde verificar que los considerandos: (1) no induzcan a la respuesta al elector; (2) que exista concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo; (3) el empleo de lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, además sencillo y comprensible para el elector; (4) la relación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a aprobación del pueblo y la finalidad o propósito que se señala en el considerando que introduce la pregunta, de modo que una vez aprobada la disposición jurídica, la finalidad perseguida se obtenga con una alta probabilidad; y, finalmente (5) que no se proporcione información superflua o ninguna otra que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado.
6. En esta línea, como lo señalé en el voto concurrente dentro del dictamen 6-24-RC/25, estos requisitos que deben cumplir los considerandos de toda consulta popular deberían ser entendidos con ciertas particularidades de la siguiente manera:
 - a. **No inducción de las respuestas en el elector:** con este parámetro se verifica que los considerandos no contengan expresiones **engañosas, sugestivas o ilusorias** que busquen influir **deslealmente** al elector, a través de juicios de valor que le conduzcan a expresarse a favor o en contra de una determinada propuesta.
 - b. **Concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo:** como se trata de una consulta plebiscitaria, esta concordancia debe aplicarse a la relación entre el considerando y el tema consultado. Es decir, se debe verificar la correspondencia **temática** entre el considerando y el tema consultado. Adicionalmente, debe existir concordancia entre la **finalidad** que se

² CCE, dictamen 2-23-RC/24, párr. 9.

³ CCE, dictamen 10-19-CP/19, párr. 28; dictamen 1-20-CP/19, párr. 21 y dictamen 4-24-CP/24, 19 de diciembre de 2024, párr. 12.

señala en el considerando y la pregunta que se le propone a la ciudadanía. En otras palabras, el considerando debe contener información que señale la finalidad que se desea alcanzar con la propuesta de consulta.

- c. **Empleo de lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva:** este parámetro debe aplicarse de manera flexible, pues casi es inevitable cierto lenguaje emotivo cuando se quiere consultar a los ciudadanos sobre temas de transcendencia pública. Es decir, se debe tolerar cierta carga emotiva siempre y cuando no induzca o engañe irrazonablemente o infundadamente al elector. En suma, la propuesta debe estar redactada en términos sencillos, comprensibles y sin una carga emotiva excesiva.
 - d. **Relación directa de causalidad entre el texto normativo y la finalidad o propósito que se señala en el considerando:** como se trata de una consulta plebiscitaria, esta concordancia debe aplicarse a la relación entre el considerando y el tema consultado. Así, con este parámetro se verifica que exista **coherencia** conceptual y relación causal **clara** entre el asunto consultado y los considerandos que introducen la pregunta. En otras palabras, que una vez aprobada la consulta se obtenga con alta probabilidad la finalidad perseguida.
 - e. **No proporcionar información superflua u otra que no guarde relación con la propuesta normativa:** como se trata de una consulta plebiscitaria, esta concordancia debe aplicarse a la relación entre el considerando y el tema consultado. Con este parámetro se verifica la **pertinencia** respecto a que todo lo contenido en el considerando esté vinculado con el asunto consultado. Es decir, se constata que no existan antecedentes irrelevantes o sobrecarga informativa que no guarden relación con lo consultado.
7. Respecto a lo expuesto, considero que, si bien se pueden reproducir textos constitucionales o legales para enmarcar la propuesta, la simple enunciación de articulados de la Constitución o leyes nunca puede considerarse suficiente para satisfacer aquellos requisitos. Por lo que, los proponentes deben ofrecer otros considerandos con información fáctica o de otra índole que reflejen la finalidad de la consulta y proporcionen elementos necesarios para que el elector pueda ejercer libremente su derecho al sufragio.
8. Una vez hecha estas precisiones, procedo a exponer consideraciones adicionales sobre la pregunta dos y tres analizadas en el dictamen 9-25-CP/25.
- (i) **Sobre la segunda pregunta referente a la prohibición de uso de nombre, imagen, voz o apoyo de personas sentenciadas por delitos contra administración pública**

9. En la decisión de mayoría, esta Corte determinó que los considerandos cumplen con las exigencias constitucionales y legales, ya que estos contienen referencias normativas constitucionales, legales y contextuales que satisfacen el estándar establecido en el artículo 104 de la LOGJCC. No obstante, considero que la simple enunciación de articulados de la Constitución y demás normativa infra constitucional no puede considerarse suficiente para que el elector decida de manera libre e informada sobre el asunto que se plantea, ya que, no se proporciona elementos que sustenten la necesidad de efectuar una consulta.
10. En concreto, en la pregunta 2, el proponente planteó los siguientes considerandos:
- [1] Que el numeral 2 del artículo 64 de la Constitución de la República del Ecuador señala que los derechos políticos se suspenden cuando existe una sentencia ejecutoriada que condene a pena privativa de libertad, mientras ésta subsista;
- [2] Que el artículo 227 de la Constitución de la República del Ecuador indica que la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación;
- [3] Que a partir del artículo 278 y siguientes del Código Orgánico Integral Penal se determinan los delitos contra la eficiencia de la administración pública, como son el peculado, enriquecimiento ilícito, cohecho, concusión, entre otros;
- [4] Que el numeral 2 del artículo 96 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, señala que no pueden ser candidatas o candidatos de elección popular quienes hayan recibido sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos de peculado, enriquecimiento ilícito, concusión, cohecho, tráfico de influencias, oferta de realizar tráfico de influencias y testaferismo; así como, lavado de activos, asociación ilícita y delincuencia organizada relacionados con actos de corrupción;
- [5] Que es necesario poner a consideración de la ciudadanía la posibilidad de prohibir el uso del nombre, imagen, voz o apoyo de personas con sentencia ejecutoriada por delitos contra la administración pública;
11. De la lectura de los **considerandos primero y segundo**, se observa que estos se limitan a parafrasear los artículos 64 número 2 y 227 de la Constitución, es decir, proporcionan un marco normativo sobre las disposiciones constitucionales referentes a la suspensión de derechos políticos por sentencia condenatoria ejecutoriada; y, sobre el rol de la administración pública como un servicio a la colectividad. Si bien el proponente puede reproducir textos constitucionales para enmarcar la propuesta, la enunciación de articulados de la Constitución, por sí solos, no puede considerarse suficiente para satisfacer los requisitos referidos. Además, el tema de la consulta tiene que ver con limitar la libertad de expresión (art. 66.6 CRE) y el derecho a la libertad de información (art. 18.1 CRE) de personas con sentencia ejecutoriada con delitos contra la administración pública. Por esta razón, incluso estos considerandos podrían

considerarse impertinentes y no tendrían relación temática ni teleológica respecto a la materia consultada.

12. Por su parte, los **considerandos tercero y cuarto** se refieren a normas del Código Orgánico Integral Penal, y de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas. En específico, sobre la existencia de delitos contra la eficiencia de la administración pública; y, a su vez, relata que aquellas personas con sentencia condenatoria ejecutoriada no pueden ser candidatas o candidatos de elección popular. En línea con lo anterior, considero que la mera enunciación de normas que forman parte del ordenamiento jurídico infra constitucional, no pueden satisfacer, por sí solas, los parámetros referidos *supra*. Asimismo, adolecen de la misma falta temática y teleológica de los otros considerandos.
13. Sobre el **quinto considerando**, se observa que el proponente señala la necesidad de “poner a consideración de la ciudadanía la posibilidad de prohibir el uso del nombre, imagen, voz o apoyo de personas con sentencia ejecutoriada por delitos contra la administración pública”. Al respecto, estimo que esté considerando no proporciona información fáctica, jurídica, política, social o de otra índole que refleje la finalidad de la consulta. Así como tampoco, proporciona elementos suficientes para que el elector pueda ejercer libremente su derecho al sufragio, respecto de la necesidad de prohibir el uso del nombre, imagen, voz o apoyo de personas con sentencia ejecutoriada por delitos contra la administración pública. Es así que, en mi opinión, este considerando no muestra el fin que persigue la pregunta y, en consecuencia, no podría compensar los déficits de los otros considerandos.
14. Por lo expuesto, desde mi perspectiva, los considerandos planteados por el proponente no cumplían con los requisitos establecidos en el artículo 104 de la LOGJCC. Pero, comparto la conclusión del dictamen 9-25-CP/25 que sostiene que una consulta popular sobre este tema vulneraría el derecho a la libertad de expresión (art. 66.6 CRE) y a la libertad de información (art. 18.1 CRE).

(ii) Sobre la tercera pregunta referente a la expedición de una nueva LOGJCC

15. En la decisión de mayoría, respecto a esta pregunta, se estableció que los tres considerandos que la acompañan cumplen con las cargas de claridad y lealtad con el elector, por lo que satisfacen los requisitos establecidos en el artículo 104 de la LOGJCC. A mi criterio, por el contrario, los tres considerandos no cumplen con tales requisitos legales y, en consecuencia, su análisis no supera el control constitucional.
16. En la especie, en la pregunta tres sobre la expedición de una nueva LOGJCC, el proponente planteó los siguientes considerandos:

[1] Que el artículo 430 de la Constitución de la República dispone que la ley determinará la organización, funcionamiento y los procedimientos para el cumplimiento de las atribuciones de la Corte Constitucional;

[2] Que en el año 2009 se expidió la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que tiene por objeto regular la jurisdicción constitucional, con el fin de garantizar jurisdiccionalmente los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos y de la naturaleza; y garantizar la eficacia y la supremacía constitucional;

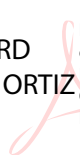
[3] Que es necesario realizar una reforma completa de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, con la finalidad de que las competencias, procedimientos y actuaciones de la justicia constitucional estén reguladas y actualizadas;

17. Sobre el **primer considerando**, estimo que otorga un contexto normativo general sobre la disposición constitucional que manda a regular por ley las atribuciones de la Corte Constitucional. Por ello, se puede valorar que el considerando tiene concordancia con la pregunta planteada al elector para expedir una nueva LOGJCC “que incluya la organización, funcionamiento y los procedimientos para el cumplimiento de las atribuciones de la Corte Constitucional”.
18. Sobre el **segundo considerando**, de igual forma, estimo que informa llanamente sobre la expedición de la LOGJCC en el año 2009 y transcribe el artículo 1 de dicho cuerpo legal donde se establece el objeto de la ley. De tal forma, este considerando otorga un marco normativo al elector que guarda concordancia con la pregunta planteada. No obstante, estimo que la mera transcripción de la norma, por sí sola, no sería suficiente para que el elector decida de manera libre e informada sobre el asunto que se plantea.
19. Sobre el **tercer considerando**, se puede observar que el proponente apela a la “necesidad” de realizar una “reforma completa” a la LOGJCC y fundamenta que la finalidad es que las competencias de la justicia constitucional estén “reguladas y actualizadas”. A mi criterio, este considerando no explica de alguna manera el objetivo de la pregunta planteada a fin de que el elector comprenda la razón por la cuál es necesaria la regulación y actualización del citado cuerpo legal. Así pues, el considerando no brinda ningún motivo fáctico, jurídico, político, social o de otra índole que muestre el fin que persigue la pregunta, que le pueda ayudar al elector a formarse un criterio autónomo sobre la materia consultada.
20. Por tanto, considero que los tres considerandos que introducen la pregunta sobre la expedición de una nueva LOGJCC, por si solos, no proveen información suficiente para contextualizar la propuesta de modificación constitucional, ni permiten al elector identificar, *per se*, la finalidad u objetivo de la pregunta propuesta. Peor aún, los tres considerandos planteados no serían suficientes para garantizar la libertad del elector como estima la decisión de mayoría. Es decir, en mi opinión, por si solos, los

considerandos primero al tercero no establecen ninguna finalidad relativa a la cuestión consultada, porque no explican la necesidad de una expedición o reforma a la LOGJCC, como propone la pregunta y el texto normativo. De tal manera, los considerandos en su conjunto de esta pregunta incumplen el artículo 104 de la LOGJCC.

21. En conclusión, a mi criterio, las preguntas dos y tres analizadas no superan ni siquiera el control de constitucionalidad de los considerandos. Sin embargo, comparto el análisis del dictamen 9-25-CP/25; en tanto que, la pregunta dos implicaba además la vulneración de derechos, y la pregunta tres no tenía ningún efecto jurídico, pues solo se preguntaba sobre una competencia que ya posee el jefe de Estado.

RICHARD
OMAR ORTIZ
ORTIZ



Firmado
digitalmente por
RICHARD OMAR
ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2025.09.26
19:23:54 -05'00'

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en el dictamen de la causa 9-25-CP, fue presentado en Secretaría General el 26 de septiembre de 2025, mediante correo electrónico a las 17:33; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado y voto concurrente

Juez: Raúl Llasag Fernández

DICTAMEN 9-25-CP/25

**VOTO SALVADO SOBRE LA PREGUNTA 1 Y
VOTO CONCURRENTES SOBRE LA PREGUNTA 2**

Juez constitucional Raúl Llasag Fernández

1. En el marco del dictamen 9-25-CP, presento un voto dual que comprende, por un lado, un **voto salvado respecto de la primera pregunta** y, por otro, un **voto concurrente en relación con la segunda pregunta**.

1. Voto salvado sobre la pregunta 1

2. En el caso analizado, la Corte Constitucional determinó que la primera pregunta y sus considerandos, con modulaciones mínimas, superan el control de constitucionalidad tanto en su dimensión formal como material. Además, se determinó que la pregunta tampoco implica una restricción de derechos. Por lo que, se dictaminó que la pregunta y sus considerandos son susceptibles de ser sometidos a pronunciamiento ciudadano.
3. Contrario a ello, advierto que la propuesta introduce una diferenciación arbitraria que favorece de manera exclusiva a los hoteles de cinco estrellas. Lo cual, configura una discriminación indirecta hacia otros operadores económicos y una restricción desproporcionada al derecho a la igualdad y al trabajo. Por estas razones, estimo que la pregunta no supera el escrutinio constitucional. Para exponer mi disidencia realizaré algunas consideraciones sobre: **i)** la posibilidad de consultar nuevamente un tema ya plebiscitado y **ii)** la configuración de una restricción indebida y desproporcionada de derechos.

1.1. Sobre la posibilidad de consultar nuevamente un tema ya plebiscitado

4. El caso reviste de una particularidad especial, y es que en el año 2011 la ciudadanía ya se pronunció también en una consulta popular prohibiendo el funcionamiento de casinos y salas de juego en el país. Esta circunstancia exigía que la Corte valorara expresamente la viabilidad constitucional de volver a someter a votación un asunto sobre el cual existe un pronunciamiento democrático previo.
5. Al respecto, considero que el análisis debió señalar explícitamente que el artículo 104 de la Constitución faculta al Presidente de la República a convocar a consulta popular sobre cualquier asunto, y que los principios de interpretación evolutiva de los derechos (art. 11.5 CRE) y de participación política directa (art. 61.4 CRE) permiten reconocer que la voluntad popular no es estática, sino dinámica y susceptible de transformarse

conforme cambian los contextos sociales, económicos y normativos. Desde esta óptica, habilitar un nuevo pronunciamiento ciudadano constituye una manifestación legítima del principio democrático y del derecho colectivo a reevaluar decisiones anteriores.

6. En este sentido, considero que el voto de mayoría debió dejar constancia de este debate y formular consideraciones al respecto. Este análisis explicado de manera suscita ilustra por qué en esta ocasión se admite una consulta que ya cuenta con un pronunciamiento popular previo y vigente. A mi juicio, la habilitación de la nueva consulta encuentra sustento constitucional, pues la ciudadanía conserva la potestad de revisar sus propias decisiones a lo largo del tiempo.

1.2.Sobre la configuración de una restricción indebida y desproporcionada de derechos

7. La primera pregunta pretende que la ciudadanía decida si se permite el funcionamiento de salas de juego y casinos únicamente en hoteles categorizados con cinco estrellas, bajo regulación posterior de la Asamblea Nacional. El dictamen de mayoría sostiene que esta propuesta cumple con las cargas de claridad y lealtad, y que no supone una restricción indebida de derechos, de modo que supera el control de constitucionalidad. Contrario a ello, considero que el análisis omite aspectos sustanciales en el control material, lo cual era imprescindible para determinar si la consulta era constitucionalmente viable.
8. Discrepo del análisis de la mayoría porque la propuesta sí implica una restricción clara de derechos, al introducir una diferenciación desproporcionada a favor de un grupo económico específico —los hoteles de cinco estrellas—, lo que genera una discriminación indirecta hacia otros operadores que quedarían excluidos del mercado. Esta exclusión resulta problemática porque vulnera el principio de igualdad material y no discriminación previsto en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución, así como el derecho al trabajo libremente escogido reconocido en el artículo 33 de la misma. Lo referido se explica porque se restringe de manera irrazonable la posibilidad de otros actores de participar en dicha actividad económica, sin que se aporte justificación técnica o empírica que acredite que esta limitación es la única o la más idónea para alcanzar los fines propuestos por el Ejecutivo.
9. El examen constitucional debió necesariamente incorporar un test de igualdad, el cual constituye la herramienta más adecuada para determinar si una diferenciación de esta naturaleza es o no compatible con el texto constitucional. El primer paso de dicho análisis consiste en **identificar la existencia de un trato diferenciado**, el cual, en este caso, se produce al permitir el funcionamiento de casinos únicamente en hoteles de cinco estrellas, excluyendo a la gran mayoría de operadores económicos que podrían

participar en esta actividad. El segundo paso es determinar la **intensidad del escrutinio**. Al tratarse de una diferenciación basada en la capacidad económica y en el acceso a determinados sectores de la actividad empresarial, no estamos frente a una categoría sospechosa en sentido estricto (como raza, sexo o discapacidad). No obstante, sí involucra el ejercicio de derechos constitucionales relevantes como la **igualdad (art. 11.2 CRE)** y el **trabajo (art. 33 CRE)**, por lo que corresponde aplicar un escrutinio **intermedio**, que exige un análisis cuidadoso de la razonabilidad y proporcionalidad de la medida. Ahora bien, corresponde aplicar el test correspondiente a través de sus cuatro elementos:

9.1. Fin legítimo: Sobre este criterio, resulta evidente que el Estado tiene un interés en habilitar el funcionamiento de casinos como una actividad económica lícita y formalizada bajo un régimen regulatorio que garantice control fiscal, seguridad pública y prevención de externalidades negativas. De este modo, el objetivo constitucionalmente válido que se persigue al circunscribir esta actividad a hoteles de cinco estrellas es mantener el control de un sector de alto impacto económico y social y, al mismo tiempo, prevenir el lavado de activos, la evasión tributaria o la proliferación de prácticas ilícitas.

9.2. Idoneidad: Estimo que la exclusión no supera este estándar porque no se demuestra que restringir el funcionamiento de casinos exclusivamente a hoteles de cinco estrellas sea un medio adecuado para alcanzar el control fiscal o de seguridad pretendido. La norma propuesta carece de respaldo empírico que acredite que la categoría hotelera tenga relación directa con un mayor cumplimiento de las obligaciones legales o con mejores condiciones de control estatal. Al contrario, sería perfectamente posible que establecimientos de otras categorías, sometidos a idénticas exigencias regulatorias, puedan cumplir eficazmente con tales objetivos. Por tanto, la propuesta falla en acreditar la idoneidad de la exclusión de otras categorías hoteleras.

9.3. Necesidad: Este criterio tampoco se satisface, pues existen medidas alternativas menos restrictivas que permitirían lograr el mismo fin sin excluir a la mayoría de los operadores económicos. Entre estas alternativas posibles se encuentran la exigencia de licencias de operación específicas, la fijación de estándares de infraestructura, la implementación de sistemas de control fiscal y de seguridad más rigurosos, así como mecanismos de supervisión administrativa permanentes. Es decir, existen otras herramientas reguladoras que permitirían alcanzar el objetivo estatal con un impacto mucho menor en el derecho a la igualdad y al trabajo.

9.4. Proporcionalidad en sentido estricto: En cuanto a este criterio estimo que la exclusión propuesta resulta claramente inconstitucional, pues la restricción de la

gran mayoría de operadores económicos en el ejercicio de esta actividad económica constituye una afectación grave y desproporcionada a los derechos de igualdad (art. 11.2 CRE) y de trabajo (art. 33 CRE), pues el beneficio esperado en términos de control estatal y combate de la corrupción resulta especulativo y no cuenta con sustento técnico verificable. Por lo tanto, existe un desbalance que revela que la medida no supera la proporcionalidad en sentido estricto.

10. El resultado de este análisis muestra que la exclusión prevista en la pregunta no supera el test de igualdad y, en consecuencia, no puede ser objeto de consulta popular. De ahí que, esta diferenciación restringe la participación económica de la mayoría de operadores en beneficio de un sector reducido.
11. Por estas razones, concluyo que la pregunta 1 no supera el escrutinio de constitucionalidad, al configurar una restricción indebida y desproporcionada de derechos.

2. Voto concurrente sobre la pregunta 2

12. Respecto al voto de mayoría que resolvió la causa 9-25-CP sobre la segunda pregunta considero necesario realizar algunas puntualizaciones:
13. En esta ocasión, la Corte Constitucional determinó que la segunda pregunta no supera el control de constitucionalidad, por cuanto implica una prohibición absoluta de utilizar el nombre, imagen, voz o apoyo de personas con sentencia ejecutoriada condenatoria por delitos contra la administración pública. Además de lo ya referido en el dictamen, habría resultado pertinente que la decisión refleje que este tipo de restricción afecta un conjunto amplio de derechos fundamentales más allá de los derechos políticos, pues también transgrede la libertad de expresión, el derecho a la información y el derecho a la imagen.
14. De esta forma, la pregunta, al establecer una prohibición absoluta en cualquier forma y medio, no solo restringe la participación política de quienes se encuentran inhabilitados, sino que también incide en la posibilidad de que terceras personas ejerzan libremente su derecho a difundir información, a expresarse o incluso a usar elementos de su identidad. Este alcance aparentemente desmedido debía ser objeto de un análisis más profundo por parte de la Corte, con el fin de evidenciar el impacto transversal de esta pregunta en el sistema de derechos y garantías reconocido por la Constitución.
15. Para verificar la compatibilidad de esta medida con el ordenamiento constitucional, considero que incluso debió aplicarse un **test de proporcionalidad**. Este examen habría permitido evidenciar con mayor rigor que la restricción impuesta no supera los

parámetros exigidos por la Constitución para justificar limitaciones de derechos fundamentales. En consecuencia, corresponde aplicar el test de proporcionalidad a través de sus cuatro elementos:

15.1. Fin legítimo: Resulta claro que el propósito de la consulta es reforzar la integridad pública y combatir la corrupción, de ahí que se advierte que estos fines cuentan *prima facie* con reconocimiento constitucional, pues se relacionan con el deber estatal de garantizar la transparencia y la probidad en la función pública. Sin embargo, el hecho de que el objeto sea legítimo no implica automáticamente que cualquier medida destinada a alcanzarlo resulte constitucionalmente válida, pues deberá verificarse su correspondencia con los demás elementos del test.

15.2. Idoneidad: No se cumple con este segundo criterio, pues no se evidencia cómo la prohibición absoluta de utilizar el nombre, imagen o voz de personas condenadas por delitos contra la administración pública contribuye de manera directa y efectiva a prevenir la corrupción o a fortalecer la integridad pública. Es decir, bajo los lineamientos de la propuesta planteada, no existe una relación causal demostrable entre el medio y el fin, más aún cuando ya existen limitaciones claras en materia electoral que impiden a personas inhabilitadas participar en cargos de elección popular. Por ello, la simple supresión de la voz o imagen no guarda conexión material con el objetivo de combatir la corrupción, por lo que la medida resulta no idónea.

15.3. Necesidad: Este criterio tampoco se satisface. El ordenamiento jurídico contempla mecanismos menos restrictivos que permiten alcanzar el mismo fin sin sacrificar un cúmulo tan amplio de derechos. La Constitución y el Código de la Democracia establecen inhabilidades y prohibiciones claras para quienes han recibido sentencias condenatorias, impidiendo su participación en funciones públicas y en procesos electorales. De ahí que, ampliar la prohibición a la mera mención, difusión o uso de la imagen supone ir más allá de lo indispensable y afecta de manera innecesaria derechos como la libertad de expresión y el derecho a la información.

15.4. Proporcionalidad en sentido estricto: El balance entre los beneficios y los costos constitucionales de la medida prevista en la pregunta sujeto de análisis evidencia su incompatibilidad con la Constitución. Esto, pues el beneficio esperado en términos de lucha contra la corrupción sería especulativo, mientras que el menoscabo de derechos fundamentales es evidente y de gran impacto. La medida no solo silencia a quienes han sido condenados, sino que también restringe a terceros en su capacidad de difundir, reproducir o incluso debatir información sobre estas personas. En otras palabras, se genera un desequilibrio constitucional en el que se sacrifica desproporcionadamente la libertad de

expresión, el derecho a la información y la imagen, frente a un beneficio incierto y escaso en términos de integridad pública.

16. En conclusión, la aplicación del test muestra con claridad que la segunda pregunta no supera el escrutinio constitucional, pues si bien persigue un fin legítimo, la medida carece de idoneidad, no es necesaria y resulta desproporcionada en sentido estricto.
17. Finalmente, me adhiero a la decisión de la mayoría que declaró inconstitucional la segunda pregunta, pero lo hago en consideración de las precisiones aquí expuestas.
18. Son las razones expuestas en este voto las que fundamentan mi disidencia en la primera pregunta y mi conformidad -fundada en otras razones- en la segunda pregunta.

RAUL
LLASAG
FERNANDEZ

Firmado
digitalmente por
RAUL LLASAG
FERNANDEZ
Fecha: 2025.09.26
19:45:14 -05'00'

Raúl Llasag Fernández
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado y el voto concurrente del juez constitucional Raúl Llasag Fernández, anunciado en el dictamen de la causa 9-25-CP, fue presentado en Secretaría General el 26 de septiembre de 2025, mediante correo electrónico a las 16:02; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

925CP-84618



Caso Nro. 9-25-CP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen y los votos concurrentes y salvado que antecede fue suscrito el día viernes veintiséis 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 6-25-EE/25
Juez ponente: Jorge Benavides Ordóñez

Quito, D.M., 03 de octubre de 2025

CASO 6-25-EE

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

DICTAMEN 6-25-EE/25

Resumen: La Corte Constitucional dictamina la constitucionalidad del decreto ejecutivo 134, de 16 de septiembre de 2025, en las provincias de Carchi e Imbabura al constatar la real ocurrencia de hechos que configuran la causal de grave conmoción interna.

Por otra parte, se dictamina la inconstitucionalidad del decreto ejecutivo 134 respecto de las provincias de Pichincha, Cotopaxi, Bolívar, Azuay y Santo Domingo de los Tsáchilas al no verificarse la real ocurrencia de hechos que fundamenten la declaratoria de estado de excepción.

En adición, se dictamina la inconstitucionalidad de la inclusión de la provincia de Chimborazo contenida en el decreto ejecutivo 146, de 18 de septiembre de 2025, al constatar que no existen hechos actuales que fundamenten la declaratoria del estado de excepción.

En cuanto a las medidas dictadas, la Corte declara la constitucionalidad de la medida de limitación del derecho a la libertad de reunión y el empleo de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en las provincias de Carchi e Imbabura, en estricto apego al respeto al legítimo ejercicio del derecho a la protesta y resistencia pacífica; y declara la inconstitucionalidad de la limitación de la libertad de tránsito.

Índice de contenidos

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

- 4.4. Que la declaratoria este dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República.....
5. Control formal de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción.....
 - 5.1. Que se ordene mediante decreto 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. Disponer la suspensión del derecho a la libertad de reunión.....
 - 6.2. Disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.....
 - 6.3. Disponer la suspensión de la libertad de tránsito.....
7. Sobre la solicitud de medidas cautelares.....
8. Consideraciones finales.....
9. Decisión.....

1. Antecedentes procesales

1. El presidente de la República del Ecuador, Daniel Noboa Azín, emitió el decreto ejecutivo 134 de 16 de septiembre de 2025 (“decreto 134”), mediante el cual declaró el estado de excepción en las provincias de Carchi, Imbabura, Pichincha, Azuay, Bolívar, Cotopaxi y Santo Domingo por la causal de grave conmoción interna con vigencia de 60 días.¹
2. En esta misma fecha, Damián Isaac Armijos Álvarez, presentó una solicitud de medidas cautelares en contra del artículo 3 del decreto ejecutivo 134, solicitando la suspensión del mismo, debido a que amenaza de manera grave e inminente a la protesta social en la provincia de Azuay.
3. El 17 de septiembre de 2025, mediante oficio número T.244-SGJ-25-0104, el presidente de la República notificó a la Corte Constitucional del Ecuador con la

¹ El presidente de la República cita los artículos 11,28,29,30 y 36 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado (LSPE) referentes a la seguridad ciudadana, las amenazas que le afectarían, los principios del estado de excepción, el proceso formal para decretarlo y la medida de movilización. Al respecto, la Ley Orgánica de Inteligencia (LOIN) publicada el 11 de junio de 2025, dispuso derogar los artículos 13,14,15,16,17,18, primer y último inciso del 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26 y disposición general segunda de la LSPE. En el auto de admisión del caso 86-25-IN de la Sala de Admisión de esta Corte de 04 de agosto de 2025 y aclaración de 09 de agosto de 2025 se precisó “la ya ordenada suspensión de normas incluyó también la suspensión provisional de las disposiciones derogatorias correspondientes, en tanto no sean contradictorias con las disposiciones no suspendidas de la LOIN”, por lo cual estos artículos retornaron a su vigencia. No obstante, los artículos de la LSPE citados por el presidente de la República en el estado de excepción no se encuentran en este escenario.

expedición del decreto ejecutivo 134. Adjuntando en sobre cerrado, la siguiente documentación:

- i) Oficio PN-CG-QX-2025-17172-OF de 15 de septiembre de 2025 del Comando General de la Policía Nacional del Ecuador, en el cual se adjunta los Informes PN-DGSCOP-DCO-2025-497-INF y PN-DGSCOP-DCO-2025-499-INF de 15 de septiembre de 2025 del Departamento de Coordinación Estratégica Operacional de la Policía Nacional del Ecuador.
 - ii) Oficio SIS-SIS-2025-0570-OF, el cual contiene el informe operativo de novedades presentadas en las vías a nivel nacional emitido por la Subdirección Técnica de Operaciones.
4. Mediante sorteo electrónico efectuado el 17 de septiembre de 2023, la sustanciación de la causa número 6-25-EE le correspondió al juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez.
5. El presidente de la República emitió el decreto ejecutivo 146 de 18 de septiembre de 2025 (“decreto 146”), mediante el cual reformó el decreto ejecutivo 134, incluyendo a la provincia de Chimborazo en la declaratoria de estado de excepción; y, ordenó como medida: “Disponer la restricción de la libertad de tránsito, desde las 22h00 hasta las 05h00, en las siguientes provincias: Cotopaxi, Imbabura, Chimborazo, Bolívar y Carchi”.
6. El 19 de septiembre de 2025, mediante oficio número T.244-SGJ-25-0110, el presidente de la República notificó a la Corte Constitucional del Ecuador con la expedición del decreto ejecutivo 146. Anexando mediante sobre cerrado, lo siguiente:
 - i) Oficio PN-CG-QX-2025-17420-OF de 18 de septiembre de 2025 del Comando General de la Policía Nacional del Ecuador en el cual se adjunta los Informes PN-DGSCOP-DCO-2025-514-INF y PN-DGSCOP-DCO-2025-516-INF de 18 de septiembre de 2025 de la Dirección General de Seguridad Ciudadana y Orden Público de la Policía Nacional del Ecuador.
7. El 19 de septiembre de 2025, el juez constitucional Jorge Benavidez Ordóñez avocó conocimiento de la causa y solicitó al presidente de la República que remita la constancia de las notificaciones que ordena el artículo 166, inciso primero, de la Constitución.
8. En escrito de 22 de septiembre de 2025, el secretario general jurídico de la Presidencia de la República remitió lo solicitado en el párrafo precedente.

9. El 30 de septiembre de 2025, Edwin Bedoya presidente de la CEDOCUT y del Frente Unitario de Trabajadores, Andrés Quishpe presidente de la Unión Nacional de Educadores, Marcela Arellano presidenta de la CEOSL, Wilson Álvarez presidente de la FETMYP y José Manuel Chusin Vega presidente encargado de la UGTE presentaron un escrito de *amicus curiae*, el mismo que ha sido analizado en el presente dictamen.²

2. Competencia

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la constitucionalidad del decreto de estado de excepción y de sus medidas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 166 y 436 numeral 8 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia con los artículos 75 numeral 3 literal c), y 119 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Control formal de la declaratoria de estado de excepción

11. La Corte Constitucional analizará si la declaratoria de estado de excepción contenida en el decreto ejecutivo 134 y la reforma determinada en el decreto ejecutivo 146 cumplen con los requisitos formales establecidos en el artículo 120 de la LOGJCC; esto son, i) la identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca; ii) la justificación de la declaratoria; iii) la definición del ámbito territorial y temporal de la declaratoria; iv) que los derechos afectados sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso; y, v) las notificaciones que correspondan de acuerdo con la Constitución y los tratados internacionales.

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

12. En cuanto a la identificación de los hechos, tanto en el decreto ejecutivo 134 como en el decreto ejecutivo 146, el presidente de la República detalla que a partir de la emisión del decreto ejecutivo 126, de 12 de septiembre de 2025, a través del cual se realizaron reformas al Reglamento Codificado de Regulación de Precios de Derivados de Hidrocarburos, se han producido manifestaciones sociales que han provocado bloqueos de vías y eventos violentos. Asimismo, hace un recuento de los reportes de 14 y 15 de septiembre de 2025 referentes a los cierres viales; de los reportes de 17 y 18 de septiembre de 2025 relacionados con los anuncios de diferentes organizaciones

² En lo principal señalan que, al momento de dictarse el estado de excepción, lo que existía es una inconformidad social por una medida económica. Por lo que, la declaratoria de estado de excepción busca desincentivar el ejercicio del derecho a la protesta, retener recursos económicos de los pueblos indígenas e investigar a los dirigentes sindicales.

indígenas sobre la convocatoria a una movilización y paro nacional; e, invoca los informes precisados en los párrafos 3 y 6.

13. Sobre la base de esa situación fáctica, el presidente de la República invoca la causal de grave conmoción interna prevista en el artículo 164 de la Constitución de la República, como fundamento del estado de excepción.
14. Toda vez que el presidente de la República ha identificado los hechos y la causal constitucional, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 120 numeral 1 de la LOGJCC.

3.2. Justificación de la declaratoria

15. En el artículo 1 del decreto ejecutivo 134, el presidente de la República justifica la declaratoria de estado de excepción remitiéndose a la sección considerativa del decreto, en la que, a su criterio, evidencia que las paralizaciones “han alterado el orden público, provocando situaciones de violencia manifiesta que pone en riesgo la seguridad de los ciudadanos y sus derechos a la libre circulación, al trabajo y al ejercicio de actividades económicas”. Asimismo, expone que: “[l]a presente medida busca detener la radicalización de las medidas de hecho tomadas en las provincias de Carchi, Imbabura, Pichincha, Azuay, Bolívar, Cotopaxi y Santo Domingo, evitando así mayor afectación a la población ecuatoriana”. En el mismo sentido, en la parte considerativa del decreto ejecutivo 134, se refieren los informes detallados en el párrafo 3 *ut supra* en los que se recomienda: i) fortalecer el control y monitoreo de los ejes viales estratégicos mediante el despliegue preventivo de personal policial y el uso de medios tecnológicos, priorizando puntos críticos identificados en Carchi, Imbabura, Cotopaxi, Santo Domingo, Azuay y Pichincha; ii) mantener la cooperación interinstitucional permanente con Fuerzas Armadas, Cuerpo de Bomberos, ECU-911 y autoridades locales, a fin de garantizar la habilitación oportuna de vías y la protección de la población ante posibles escaladas de violencia; e, iii) impulsar canales de diálogo con los gremios de transporte, gestionados desde el nivel central, para reducir la conflictividad y evitar bloqueos prolongados, sin descuidar la aplicación de la normativa legal en casos de paralización de servicios públicos.

16. Por su parte, en el decreto ejecutivo 146 el presidente de la República menciona que:

[...] en la provincia de Chimborazo se está aumentando la organización de ciertos movimientos para obstaculizar las vías principales, impidiendo el libre tránsito de personas y vehículos, afectando garantías, libertades y derechos de los ciudadanos, así como, el normal desenvolvimiento de sus actividades personales, económicas, comerciales y laborales.

17. De igual manera, en el decreto señalado en el párrafo anterior, el presidente de la República manifiesta que de las noticias detalladas en los considerandos y de los informes referidos en el párrafo 6 *ut supra*, se “evidencia aglomeraciones multitudinarias de manifestantes no pacíficos, que intentan impedir el libre tránsito de las personas, ocasionando la paralización de varios sectores que afectan a la economía del país”. Esta situación, a decir del presidente de la República “se agrava ante la declaratoria de varias organizaciones que han anunciado la ejecución de un paro nacional de carácter indefinido”. Por ello, el presidente de la República ha considerado “necesario recurrir a medidas extraordinarias que permitan rehabilitar las vías y el normal desenvolvimiento de actividades económicas y comerciales” y extender a la provincia de Chimborazo la declaratoria de estado de excepción, al ser una “localidad estratégica para las organizaciones que pretenden iniciar una paralización a nivel nacional e indefinida”. De igual manera, cabe recalcar que en los informes mencionados en el párrafo 6 *ut supra* se recomienda coordinar la emisión de disposiciones político-administrativas en la provincia de Chimborazo, orientadas a implementar medidas específicas para la salvaguardia de los derechos ciudadanos, las cuales deben ser proporcionales, necesarias y temporales.
18. Por lo 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

19. En cuanto al ámbito territorial, el artículo 1 del decreto ejecutivo 134 prevé que el estado de excepción surtirá efectos en las provincias de Carchi, Imbabura, Pichincha, Azuay, Bolívar, Cotopaxi y Santo Domingo de los Tsáchilas. A su vez, mediante el decreto ejecutivo 146, el presidente de la República reformó el decreto ejecutivo 134 para incluir en la declaratoria de estado de excepción a la provincia de Chimborazo.
20. Respecto al ámbito temporal, el artículo 2 del decreto 134 establece que el estado de excepción durará 60 días, lo cual también tiene alcance para el decreto ejecutivo 146, por tratarse de la reforma a la extensión del ámbito territorial.
21. En consecuencia, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 120 numeral 3 de la LOGJCC.

3.4. Derechos que sean susceptibles de suspensión o limitación

22. El artículo 3 del decreto ejecutivo 134 dispone la suspensión del derecho a la libertad de reunión, el cual consistirá en “limitar la conformación de aglomeraciones en espacios públicos durante las veinticuatro (24) horas del día con el objeto de paralizar

servicios públicos, e impedir que se atente contra los derechos, libertades y garantías del resto de ciudadanas/os”. Para el efecto, se establece que:

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

23. De igual manera, en el inciso final del artículo 3 del decreto ejecutivo 134 se determina que “[l]o anterior no implica restricción al derecho a manifestarse siempre que sea pacíficamente, y sin afectar los derechos, libertades y garantías del resto de la ciudadanía”.
24. Por su parte, en el decreto ejecutivo 146 se dispuso la restricción de la libertad de tránsito “todos los días, desde las 22h00, hasta las 05h00, en las siguientes provincias: Cotopaxi, Imbabura, Chimborazo, Bolívar y Carchi”. Con relación a esta medida, se detalló que “[l]as personas que circulen durante el horario temporal de restricción serán puestas a órdenes de las autoridades competentes”. Asimismo, se establecieron excepciones y la facultad de la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas y los agentes de control de tránsito para “exigir la documentación que acredite encontrarse en una actividad exceptuada a toda persona que circule en el horario de toque de queda”.
25. Con relación a estas medidas, la Corte toma nota que en los tres primeros incisos del artículo 3 del decreto ejecutivo 134, el presidente de la República señala la suspensión del derecho a la libertad de reunión, no obstante, en el inciso final de este artículo, así como en el inciso final del artículo 2 se refiere a esta limitación con el término restricción. Lo propio sucede con la medida determinada en el decreto ejecutivo 146, ya que el presidente se refiere a la suspensión a la libertad de tránsito en ciertas ocasiones con el término “limitación” y en otras con el término “restricción” (numeral 2.1 y art. 5).
26. 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”.³ Así, 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.⁴ En virtud de lo expuesto, esta Corte recuerda al presidente de la República que debe emplear y ejecutar las facultades que son expresamente señaladas por la Constitución.

³ CCE, dictamen 5-25-EE/25, 11 de septiembre de 2025, párr. 17.

⁴ 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.

27. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 165 de la Constitución, los derechos referidos son susceptibles de suspensión o limitación a través de la declaratoria de estado de excepción.⁵Por tanto, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 120 numeral 4 de la LOGJCC.

3.5. Notificaciones requeridas por la Constitución y tratados internacionales

28. El numeral 5 del artículo 120 de la LOGJCC requiere que se acompañe a la declaratoria de estado de excepción las “notificaciones que correspondan de acuerdo con la Constitución y a los Tratados Internacionales”.
29. El 22 de septiembre de 2025, el secretario general jurídico de la Presidencia de la República remitió a este organismo la constancia de las notificaciones de los decretos ejecutivos 134 y 146 a la Corte Constitucional del Ecuador, a la Asamblea Nacional, a la Organización de los Estados Americanos y a la Organización de las Naciones Unidas.
30. Por las consideraciones expuestas, esta Corte concluye que la declaratoria de estado de excepción cumple los requisitos formales establecidos en el artículo 120 de la LOGJCC.

4. Control material de la declaratoria de estado de excepción

31. De acuerdo con el artículo 121 de la LOGJCC, la Corte Constitucional debe verificar que la declaratoria de estado de excepción cumpla con los siguientes requisitos materiales:
1. Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia; 2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural; 3. Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario; y, 4. Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República.
32. A continuación, se verificará si la declaratoria de estado de excepción contenida en los decretos ejecutivos 134 y 146 cumplen con los requisitos materiales previstos en la ley.

⁵ Artículo 165 primer inciso de la CRE:

Art. 165.- **Durante el estado de excepción** la Presidenta o Presidente de la República únicamente podrá **suspender o limitar el ejercicio del derecho** a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, **libertad de tránsito**, libertad de asociación y **reunión**, y libertad de información, en los términos que señala la Constitución (énfasis agregado).

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

33. En el dictamen 3-21-EE/21, esta 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 Constitucional busca comprobar que los hechos afirmados por la Presidencia de la República se encuentren demostrados de forma suficiente con material probatorio objetivo, útil e idóneo”.⁸ En este sentido, el presidente de la República puede basarse, por ejemplo, en:

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

34. Esta Corte observa que, el presidente de la República, en el decreto ejecutivo 134, hace referencia a los cierres viales causados por manifestantes, principalmente en las provincias de Carchi, Imbabura, Pichincha, Azuay, Bolívar, Cotopaxi y Santo Domingo, enfrentamientos entre manifestantes y miembros de la Policía Nacional en la parroquia Julio Andrade, retenciones temporales a miembros policiales, paralización a servicios públicos y complicaciones a la cadena de abastecimiento de alimentos a la población. De igual manera, señala que estos cierres viales corresponden a corredores que “permiten el traslado de todo tipo de transporte de personas como de mercancías, con el uso de vehículos de transporte pesado y la multitudinaria aglomeración de manifestantes, no pacíficos, que impiden el libre tránsito de las personas, ocasionando la paralización de varios sectores que afectan a la economía del país”. Por ende, la obstaculización de las principales vías ha impedido el “libre tránsito de personas y vehículos, afectando garantías, libertades y derechos de los ciudadanos, así como, el normal desenvolvimiento de sus actividades personales, económicas, comerciales y laborales”.
35. Para sustentar aquello, refiere a los Informes PN-DGSCOP-DCO-2025-497-INF y PN-DGSCOP-DCO-2025-499-INF, que detallan los siguientes hechos por provincia entre el 14 y 15 de septiembre de 2025:

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.

- i) El 14 de septiembre de 2025, en la provincia del Carchi a las 23h45 manifestantes retuvieron a un servidor policial. El 15 de septiembre de 2025, a las 00h20 se procedió a su liberación, a las 06h00 se procedió a la aprehensión de dos ciudadanos por paralización de un servicio público; entre las 09:20 y 10h00 se registraron bloqueos de vías en el cantón Tulcán, Bolívar y San Gabriel y; a las 10h15 se habilitó parcialmente la vía E35 en el sector el Mamut, cantón Bolívar.
- ii) El 15 de septiembre de 2025, en la provincia de Imbabura a las 18h00 se concentran manifestantes de la comunidad Caluqui, parroquia González Suárez y cerraron la vía en el sector del semáforo de Caluqui.
- iii) El 15 de septiembre de 2025, en la provincia de Pichincha entre las 08h55 y las 13h00 se registraron cierres de vías en el cantón Mejía, en el sector de Tambillo y un cierre temporal en el Distrito de Calderón (10h43). Asimismo, se indica que a las 15h25 se habilitó la vía E35 en el cantón Mejía tras una mesa de diálogo entre autoridades del Gobierno Nacional y dirigentes de transporte pesado y a las 16h30 la circulación de tránsito estuvo reestablecida.
- iv) El 15 de septiembre de 2025, en la provincia de Cotopaxi se reportó a las 10h15 “una marcha por parte del gremio del transporte escolar [...] Panamericana E35 a la altura de la piedra colorada hasta la Gobernación de Cotopaxi con la finalidad de entregar un manifiesto exigiendo en la Gobernación de Cotopaxi, sobre la derogatoria del Decreto No. 126”. Además, se indican las medidas adoptadas por la Policía Nacional en el marco del traslado de la Presidencia de la República a esta provincia.
- v) El 15 de septiembre de 2025, en la provincia de Santo Domingo se reportó a las 07h00 el cierre vial de la entrada a Puerto Limón con unidades de transporte pesado y a las 16h10 se habilitó totalmente la vía luego de diálogos entre las diferentes autoridades de la provincia.
- vi) El 15 de septiembre de 2025, en la provincia de Azuay a las 8h45 se produjo una reunión entre sindicatos de transportistas, a las 9h15 se dio inicio a una marcha “con la finalidad de entregar un manifiesto exigiendo en la Gobernación de Azuay, sobre la derogatoria del Decreto No. 126”, misma que termina a las 13h25. A las 11h10 transportistas y agremiados del Azuay llevan a efecto el cierre de la vía Cuenca-Azogues con vehículos de transporte pesado y a las 13h25 se retiran permitiendo la circulación de tránsito.

- vii) El 15 de septiembre de 2025, en la provincia de Bolívar se da a conocer “reuniones entorno a la eliminación del subsidio al diésel” de gremios de transportistas.
- viii) De igual manera con fecha de corte a las 23h59 del 15 de septiembre de 2025, se reportan que hay vías inhabilitadas en las provincias de Santo Domingo,⁹ Pichincha,¹⁰ Orellana,¹¹ Cotopaxi,¹² Manabí,¹³ Guayas,¹⁴ Azuay,¹⁵ Loja,¹⁶ Los Ríos,¹⁷ Carchi¹⁸ e Imbabura.¹⁹
- ix) Finalmente, en los informes constan como conclusiones que las manifestaciones por el subsidio del diésel han generado bloqueos estratégicos en Carchi, Imbabura, Manabí, Los Ríos, Azuay y Pichincha, “empleando vehículos pesados como principal medio de presión, lo que ocasiona afectaciones directas a la movilidad, la seguridad ciudadana y el orden público.
- x) En ese sentido, se concluye que la oportuna intervención policial, bajo lineamientos del PME al PMO y con coordinación interinstitucional, permitió controlar y habilitar parcialmente varios tramos viales, evitando un escalamiento mayor de la conflictividad, aunque se mantiene latente el riesgo de nuevas acciones de fuerza por parte de los gremios de transportistas
36. Por otra parte, el presidente de la República adjunta el Oficio SIS-SIS-2025-0570-OF, en el que se detalla que durante el 14 y 15 de septiembre de 2025, ocurrieron cierres viales en las provincias de Carchi, Imbabura, Morona Santiago, Pichincha, Santo Domingo de los Tsáchilas, Loja, Guayas, Los Ríos, Azuay, Manabí, Sucumbíos y Orellana. A su vez, con corte a las 16h00 de 15 de septiembre de 2025, se registraron como vías cerradas las siguientes: i) Piquiucho y el Mamut, La Posta, Julio Andrade en la provincia del Carchi; ii) Alóag km 0 y El Corcel Panamericana Sur en la provincia de Pichincha y iii) vía Quevedo km7 en la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas.

⁹ En el sector Puerto Limón.

¹⁰ En el sector El Obelisco.

¹¹ En el sector del Ministerio de Obras Públicas.

¹² En el sector de Panzaleo y Lasso.

¹³ En los cantones Portoviejo y Montecristi.

¹⁴ En el sector del Cuartel Intermedio y Nobol.

¹⁵ En la ciudad de Cuenca.

¹⁶ En el sector El Plateado.

¹⁷ En el sector mini terminal vía Empalme.

¹⁸ En los sectores parque El Avión, cementerio de Julio Andrade, Cunquer, comunidad Piquiucho y el Obelisco-Tulcán.

¹⁹ En los sectores de Caluqui, Pijal y Espejo.

37. Además, cita varios reportes de medios de comunicación publicados el 14 y 15 de septiembre de 2025 en la red social X y en Internet en los que se constata los enfrentamientos entre manifestantes y los miembros de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas en Julio Andrade; los cierres viales acontecidos en las siguientes zonas: i) vía Alóag Santo Domingo, ii) vía Santo Domingo–El Limón, iii) Panamericana E35 en algunos sectores de la Provincia de Imbabura y en varios puntos del cantón Mejía, iv) Panamericana Norte y av. Simón Bolívar, v) Panamericana E35 San Gabriel – La Paz, La Paz – Bolívar, Bolívar –Piquiucho y Bolívar – San Gabriel y la rehabilitación de la Panamericana Sur en Alóag, tras varias horas de cierre. Así pues, se verifica que el presidente de la República se refiere a circunstancias que fueron actuales el 14 y 15 de septiembre de 2025 y no a escenarios probables o futuros.
38. En tanto, en el decreto ejecutivo 146, el presidente de la República hace alusión a los anuncios realizados por diversas organizaciones y movimientos indígenas en la provincia de Chimborazo convocando a un paro nacional en rechazo a la eliminación del subsidio del diésel y la adhesión al mismo de la Confenaie y campesinos de Cotacachi. A criterio del presidente de la República, ha aumentado la “organización de ciertos movimientos para obstaculizar las vías principales” y las declaraciones de paro nacional ha generado alarma en la población civil. De igual manera, señala que, en las provincias de Carchi, Imbabura, Pichincha, Azuay, Bolívar, Cotopaxi, Santo Domingo y Chimborazo se ha “reportado mayor concentración de obstaculización de vías principales” y que la magnitud de las manifestaciones y cierres de vías produce mayor afectación en dichas provincias, “así como el aumento del fenómeno delincuencia en ciertas franjas horarias”.
39. Para respaldar aquello, el presidente de la República adjunta diversos reportes de medios de comunicación publicados el 17 y 18 de septiembre de 2025 en los que se da a conocer los anuncios de las organizaciones y movimientos indígenas. De igual manera, se adjuntan los informes Nro. PN-DGSCOP-DCO-2025-514-INF y Nro. PN-DGSCOP-DCO-2025-516-IN emitidos el 18 de septiembre de 2025 por la Dirección General de Seguridad Ciudadana y Orden Público de la Policía Nacional del Ecuador en los que constan los siguientes hechos:
- i) Durante el 15, 16, 17 y 18 de septiembre de 2025, en la provincia de Chimborazo se realizaron reuniones entre gremios de transportistas, organizaciones indígenas quienes como parte de sus medidas advierten que, si hay negativas por parte del gobierno se realizarán movilizaciones de manera progresiva radicalizada e inclusive una paralización a nivel provincial.

- ii) El 17 de septiembre de 2025, en la provincia de Cotopaxi, a las 16h35 se registró una concentración de docentes de la UTC Cotopaxi, “en los exteriores sobre las calles Simón Bolívar y Jamaica, la cual finaliza a las 17:20 habilitando la vía en su totalidad”.
- iii) El 16 de septiembre de 2025, en la provincia de Bolívar se realizan patrullajes por los diversos sectores.
- iv) El 16 de septiembre de 2025, en la provincia del Carchi a las 05h00 se reporta el cierre de la vía Carchi/Montufar con quema de llantas, consumo de bebidas alcohólicas y cobro de dinero. Además, se indica que “ciudadanos afroecuatorianos están amedrentando a los vehículos que pasan por el sector con la finalidad de cobrarle de 5 a 10 dólares por vehículo”. De igual manera, entre las 05h00 y las 12h10 se reportan cierres viales en las zonas de Carchi / Bolívar y Carchi/ Montúfar y se reporta la aprehensión de 4 ciudadanos.
- v) El 14 de septiembre de 2025, en la provincia de Imbabura, a las 22h30 se registró el cierre de la vía en el sector de Socapamba, con el cruce de un camión, pero posterior a un diálogo, se habilitó la vía. El 15 de septiembre de 2025, en la ciudad de Otavalo se registró personas que se concentraban para cerrar la vía en el semáforo de Caluquí. El 16 de septiembre de 2025, se registró la retención de 02 servidores policiales por parte de los manifestantes durante aproximadamente ocho horas, un servidor policial herido por el lanzamiento de una piedra, cierre de la vía Pijal y Eugenio Espejo, “enfrentamientos con la fuerza pública, los manifestantes hacen uso de tubos artesanales como propulsor de voladores en contra del personal policial desplegado en el sector”. El 17 de septiembre de 2025, en la ciudad de Cotacachi, la UNORCAC declaró persona no grata a la vicepresidenta de la República y convocó a un paro indígena.
- vi) Adicional a ello, se pone en conocimiento que, en las provincias de Carchi, Imbabura, Cotopaxi, Chimborazo y Bolívar hay una “incidencia delictual en la noche y madrugada donde se necesita acciones de la policía para prevenir el delito”, sin embargo, “por las movilizaciones y manifestaciones se ve mermada estas acciones por el control del orden público, lo que puede provocar la afectación directa en la seguridad ciudadana e integral de las personas”.
- vii) De igual manera con fecha de corte a las 23h59 del 17 de septiembre de 2025, se reportan que hay vías inhabilitadas en las provincias de Santo Domingo,

Pichincha, Orellana, Cotopaxi, Manabí, Guayas, Azuay, Loja, Los Ríos, Carchi, Imbabura, Santo Domingo y Zamora Chinchipe.

40. En consecuencia, el presidente de la República, en el decreto ejecutivo 134, de 16 de septiembre de 2025, ha recurrido a noticias publicadas en diversos medios de comunicación nacionales sobre las movilizaciones y cierres viales y, principalmente, a informes emitidos por la Policía Nacional del Ecuador y la Subdirección Técnica de Operaciones. Por su parte, en el decreto 146, de 18 de septiembre de 2025, también ha acudido a reportes de medios de comunicación y a informes emitidos por la Dirección General de Seguridad Ciudadana y Orden Público de la Policía Nacional del Ecuador. Así, con base en la información aportada por el presidente de la República, esta Corte pasa a constatar la certeza de la actual ocurrencia de los hechos en cada una de las provincias objeto de la declaratoria del estado de excepción.
41. En el caso de la provincia de Carchi, esta Corte constata que entre el 14 y 16 de septiembre de 2025 se suscitaron cierres viales, el 14 de septiembre de 2025 manifestantes retuvieron a un servidor policial, el 15 de septiembre de 2025, dos ciudadanos fueron aprehendidos por paralización de un servicio público y hubo enfrentamientos entre la policía nacional y manifestantes en la parroquia Julio Andrade, y el 16 de septiembre de 2025, se registró quema de llantas e intimidación para realizar cobros para el transporte de vehículos. En ese sentido, esta Corte constata la real ocurrencia de hechos en la provincia de Carchi.
42. Por su parte, en la provincia de Imbabura, esta Corte constata que entre el 14 y 16 de septiembre de 2025 se produjeron cierres viales y el 16 de septiembre de 2025 se registró la retención de 02 servidores policiales por parte de los manifestantes y enfrentamientos entre los manifestantes y los miembros de la fuerza pública. Además, es un hecho público y notorio que, en esta provincia en particular, los eventos violentos en el marco de las protestas se han intensificado, tal es el caso que, para el 16 de septiembre de 2025, no solo se registraron cierres viales, sino que también el uso de armas artesanales para enfrentar a la fuerza pública. Por lo tanto, esta Corte constata la real ocurrencia de hechos en la provincia de Imbabura.
43. En cuanto a las provincias de Azuay, Pichincha, Cotopaxi y Santo Domingo, esta Corte constata que durante el 14 y 16 de septiembre de 2025, únicamente se suscitaron cierres viales producto de las manifestaciones y en el caso de las provincias de Azuay y Cotopaxi, marchas pacíficas de la ciudadanía para entregar manifiestos en sus respectivas gobernaciones. De modo que, esta Corte observa que el presidente de la República no ha aportado elementos suficientes para acreditar que producto de los cierres viales, en las provincias referidas se haya ocasionado la interrupción de servicios públicos, complicaciones a la cadena de abastecimiento de alimentos a la

población, la paralización de sectores que afectan la economía del país o hechos violentos. Al contrario, los hechos corresponden a manifestaciones propias del derecho a la protesta social y a la resistencia, que al no comportar actos de violencia se encuentran dentro de los límites legítimos del ejercicio de dichos derechos. En consecuencia, respecto a estas provincias no se verifica la real ocurrencia de hechos que motiven la declaratoria de estado de excepción.

44. Por otra parte, con relación a la provincia de Bolívar esta Corte, con base en la información aportada por el presidente de la República, observa que únicamente se suscitó una reunión entre gremios de transportistas, no obstante, no se constata la real ocurrencia de cierres viales ni de hechos violentos producto de las manifestaciones. Por lo que, el mero hecho de una reunión entre transportistas para tratar la eliminación del subsidio al diésel no configura un hecho actual que justifique la declaratoria de un estado de excepción.
45. En el mismo sentido, respecto a la provincia de Chimborazo, la cual fue incluida en la declaratoria de estado de excepción mediante decreto ejecutivo 146, esta Corte precisa que los hechos descritos en dicho decreto, referentes a las convocatorias a un paro nacional, se encuentran sustentados en noticias de medios de comunicación y en los informes PN-DGSCOP-DCO-2025-514-INF y PN-DGSCOP-DCO-2025-516-IN emitidos por la Dirección General de Seguridad Ciudadana y Orden Público de la Policía Nacional del Ecuador. No obstante, estos hechos en específico, a la fecha de emisión del decreto ejecutivo 146 constituían escenarios futuros y no circunstancias actuales. En ese sentido, esta Corte ha sido enfática al señalar que “el estado de excepción no es preventivo” y que las “convocatorias a protestar o manifestar no constituyen en sí mismas razones para emitir un decreto ejecutivo de estado de excepción”.²⁰ Por lo tanto, este Organismo considera que los hechos específicos referentes a las convocatorias a una movilización nacional, y que han sido referidos por el presidente de la República en el decreto 146 para incluir a la provincia de Chimborazo en la declaratoria de estado de excepción, no constituyen hechos actuales que permitan fundamentar la declaratoria de estado de excepción, sino que corresponden a escenarios futuros.
46. Cabe precisar que lo detallado en el informe PN-DGSCOP-DCO-2025-516-IN referente a los índices de delincuencia que afrontan las provincias de Carchi, Imbabura, Cotopaxi, Chimborazo y Bolívar en la noche y madrugada corresponde a información contextual y referencial que no incluye en el objeto de control de este Organismo.
47. Con base en el análisis precedente, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito material previsto en el artículo 121.1 de la LOGJCC, exclusivamente en las provincias

²⁰ CCE, dictamen 4-22-EE/22, 27 de junio de 2022, párr. 29.

de Imbabura y Carchi. Por lo que, el análisis posterior únicamente se circunscribirá a estas provincias.

4.2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren las causales invocadas

48. En el artículo 1 del decreto ejecutivo 134, el presidente de la República invoca la causal de grave conmoción interna debido a “las paralizaciones que han alterado el orden público, provocando situaciones de violencia manifiesta que pone en riesgo la seguridad de los ciudadanos y sus derechos a la libre circulación, al trabajo y al ejercicio de actividades económicas”. La Corte Constitucional ha precisado los elementos para verificar cuándo se configura esta causal:

La conmoción interna implica la real ocurrencia de acontecimientos de tal intensidad que alteren gravemente en contra del ejercicio de derechos constitucionales, la estabilidad institucional, la seguridad y la convivencia normal de la ciudadanía. En segundo lugar, los hechos que configuran una situación de grave conmoción interna deben generar una considerable alarma social. Estos hechos, de manera frecuente, suelen ser reportados por los medios de comunicación.²¹

49. En ese sentido, el presidente de la República debe demostrar y explicar con claridad en el decreto ejecutivo, cómo los hechos que señala se ajustan a los criterios constitucionales mencionados y corresponden efectivamente a la causa de grave conmoción interna.
50. En relación con el primer elemento que configura la grave conmoción interna, esto es la intensidad de los hechos ocurridos y su alteración grave al ejercicio de derechos constitucionales, estabilidad institucional, seguridad y convivencia normal de la ciudadanía, esta Corte considera que los cierres viales, los enfrentamientos producidos en la parroquia Julio Andrade, la retención de un servidor policial; la quema de llantas e intimidación para cobros para el transporte de vehículos suscitados en la provincia de Carchi- hechos calificados como de real ocurrencia- constituyen una alteración grave al ejercicio de los derechos constitucionales, a la seguridad y a la convivencia normal de la ciudadanía en dicha provincia.
51. Por otra parte, en cuanto a la provincia de Imbabura, esta Corte considera que los cierres viales, la retención de miembros policiales, lesiones a un miembro policial y enfrentamientos entre manifestantes y miembros policiales, los cuales para la fecha de la declaratoria de estado de excepción, se intensificaron y transformaron en actos de violencia cada vez más graves y frecuentes, como el uso de armas artesanales para enfrentar a la fuerza pública-eventos calificados como de real ocurrencia- constituyen

²¹ CCE, dictamen 3-19-EE/19, 09 de julio de 2019, párr. 21.

una alteración grave al ejercicio de los derechos constitucionales, a la seguridad y a la convivencia normal de la ciudadanía en esta provincia.

52. Ahora, corresponde analizar si se configura el segundo elemento de la causal de grave conmoción interna, esto es la considerable alarma social, en las provincias de Carchi e Imbabura. Al respecto, se observa que, de los hechos descritos en el decreto ejecutivo 134 y 146, así como de lo reportado en medios de comunicación y los informes adjuntados por el presidente de la República, en las provincias de Carchi e Imbabura existieron cierres viales y actos violentos como enfrentamientos que han provocado la limitación a la movilización regular de las personas, lo cual genera incertidumbre en la zona y la potencial afectación de derechos constitucionales, produciendo alarma social.
53. En virtud de lo expuesto, esta Corte concluye que los hechos invocados por el presidente de la República respecto a los cierres de vías y actos violentos suscitados en la provincia de Imbabura y Carchi configuran la causal de grave conmoción interna.

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

54. La potestad privativa del presidente de la República para declarar un estado de excepción debe responder, entre otras circunstancias, a la imposibilidad de superar determinados hechos mediante mecanismos institucionales ordinarios.²² En ese sentido, debe verificarse si los hechos violentos referidos en las provincias de Carchi e Imbabura, en el marco de protestas, no han podido ser superados por las entidades estatales competentes.
55. Esta Corte, a propósito de movilizaciones sociales, en reiteradas ocasiones ha manifestado que la primera entidad llamada a controlar los hechos violentos mencionados es la Policía Nacional, guardando la debida proporcionalidad de su accionar.²³ Asimismo, este Organismo ha hecho referencia al amplio aparataje con el que cuenta el Estado para brindar seguridad a sus ciudadanos en el marco de un régimen ordinario.²⁴
56. Con base en las consideraciones expuestas, se procederá a verificar si los hechos referidos, en el marco de protestas de varios grupos sociales en las provincias de Carchi e Imbabura no han podido ser superados por el régimen constitucional ordinario.

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

²³ *Ibidem*, párr. 34.

²⁴ *Ídem*.

57. En las consideraciones del Decreto Ejecutivo 134, se señala:

[...] Que mediante informes No. PN-DGSCOP-DCO-2025-497-INF y No. PN-DGSCOP-DCO-2025-499-INF, la Policía Nacional desde las primeras horas del 15 de septiembre de 2025, ha reportado todas las actividades desarrolladas por los manifestantes, sin embargo las mismas no han podido ser controladas, logrando su objetivo de cerrar las carreteras, así como de llegar a enfrentamientos con la Fuerza Pública, lo que evidencia que corresponden a manifestaciones y aglomeraciones violentas por ciertos grupos de personas y atentan contra los derechos de libertad de tránsito y acceso a servicios públicos de la ciudadanía;

Que debido al escalamiento de las manifestaciones de violencia que se están presentando y a las evidentes restricciones al derecho al trabajo, a realizar actividades económicas y a la libertad de tránsito en contra de otros ciudadanos, es necesario recurrir a medidas extraordinarias que permitan rehabilitar las vías y el normal desenvolvimiento de actividades económicas y comerciales;

Que los informes de la Policía Nacional y del SIS ECU 911, denotan que a pesar de que se había detectado el inicio de las manifestaciones y cierres de vías, en algunos casos desde el 14 de septiembre de 2025, y de los operativos desplegados para el mantenimiento del orden público y la seguridad ciudadana, la presencia de miembros policiales no ha impedido que se realicen el cierre de varias vías y se paralice el transporte, siendo necesario, en consecuencia, complementar las acciones policiales con el empleo de las Fuerzas Armadas;

Que tanto de los informes institucionales como de las noticias que son de público conocimiento, destaca que el Gobierno ha mantenido también como medida ordinaria el diálogo con ciertos sectores que se encuentran cerrando las vías y en las manifestaciones, sin que esto haya logrado que se termine las mismas, y demostrando que es insuficiente las medidas ordinarias;

Que ante la problemática que enfrenta el país por la escalada de violencia criminal, la asignación de más efectivos policiales implicaría desproteger otras circunscripciones territoriales, por tanto, es necesario recurrir a medidas extraordinarias y temporales para hacer frente a este tipo de situaciones que afectan la convivencia pacífica, el orden constituido y la seguridad ciudadana de la población;

58. El presidente de la República refiere que la Policía Nacional no ha podido controlar el cierre de carreteras, que se han generado enfrentamientos con la Fuerza Pública y que, pese a los diálogos que ha mantenido el gobierno con los manifestantes, no se ha logrado que se terminen las manifestaciones. De igual manera, manifiesta que debido a la problemática de violencia criminal que enfrenta el país, la asignación de más efectivos policiales a las zonas de las manifestaciones implicaría desproteger otras circunscripciones territoriales.

59. Al respecto, esta Corte observa que, en los informes PN-DGSCOP-DCO-2025-497-INF y PN-DGSCOP-DCO-2025-499-INF se constata que la Policía Nacional pese a que controló y habilitó ciertos tramos viales el 15 de septiembre de 2025, en esa fecha hubo la retención de un servidor policial y enfrentamientos entre manifestantes y la fuerza pública. Además, para el 16 de septiembre de 2025 en la provincia del Carchi se registraron nuevamente cierres viales acompañados de actos violentos como la quema de llantas y actos intimidatorios a la ciudadanía para realizar cobros por el transporte de vehículos. Lo propio ocurrió en la provincia de Imbabura que, para el 16 de septiembre de 2025, las manifestaciones sociales escalaron a actos violentos como enfrentamientos con la fuerza pública y retención de miembros policiales, incluso, se reportó que los manifestantes han hecho uso de tubos artesanales como propulsor de voladores en contra del personal policial desplegado en el sector, hechos que se han

intensificado y elevan el nivel de riesgo a la seguridad y ejercicio de derechos de la ciudadanía en estas provincias.

60. En consecuencia, ante la real ocurrencia de hechos verificados por esta Corte en las provincias de Carchi e Imbabura, en el marco de las protestas, se constata que los mismos no han podido ser superados mediante el régimen constitucional ordinario.
61. Sin perjuicio de aquello, la justificación ofrecida por el presidente de la República respecto a la capacidad de respuesta de la Policía Nacional, esta Corte ya ha sido enfática al señalar que esta justificación no debe “limitarse a un asunto de número de efectivos”.²⁵ Asimismo, no se ha acompañado material cuantitativo y cualitativo probatorio objetivo, útil e idóneo que permita dar cuenta de cuantos miembros de la Policía Nacional se encuentran en las circunscripciones territoriales en las que se encuentra un mayor grado de actos delictivos, ni cuáles son estas circunscripciones territoriales, ni cómo la asignación de estos a las provincias objeto del decreto de estado de excepción afectaría a otras.

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

62. El artículo 166 de la Constitución dispone que el estado de excepción debe observar el principio de territorialidad y de temporalidad. En cuanto a este examen, la Corte ha determinado:

[P]ara cumplir con los principios de necesidad y proporcionalidad, las medidas que se adopten en un estado de excepción deben limitarse también al tiempo estrictamente requerido por las exigencias de la situación y al lugar donde específicamente ocurren los hechos que justifican la declaratoria, sin que esto implique que siempre debe ser el tiempo máximo o el territorio nacional.²⁶

63. Respecto al alcance territorial y focalizado del estado de excepción, este Organismo ha señalado:

[L]a focalización geográfica de un estado de excepción es razonable cuando, al menos: i) se identifica claramente la delimitación geográfica, estableciendo concretamente la jurisdicción o jurisdicciones cantonales, provinciales o regionales sobre las que rige el estado de excepción; y, ii) se acompaña la suficiente información objetiva que da cuenta de la real ocurrencia de los hechos en las jurisdicciones específicas sobre las que se declara el estado de excepción y su situación calamitosa en comparación con otras jurisdicciones.²⁷

²⁵ CCE, dictamen 4-22-EE/22, 27 de junio de 2022, párr. 41.

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

²⁷ CCE, dictámenes 5-22-EE/22, 06 de julio de 2022, párr. 55; 1-21-EE/21, 06 de abril de 2021, párr. 8 y 6-20-EE/20, 19 de octubre de 2020, párr. 31

64. El artículo 1 del decreto ejecutivo 134 declara el estado de excepción por grave conmoción interna en las provincias de Carchi, Imbabura, Pichincha, Azuay, Bolívar, Cotopaxi, y Santo Domingo. Por su parte, en el artículo 1 del decreto ejecutivo 146 se incorpora la provincia de Chimborazo.
65. En primer lugar, esta Corte observa que, en concordancia con lo señalado en la sección 4.1 párrafo 43 *ut supra* de este dictamen, en la provincia de Azuay, Pichincha, Cotopaxi y Santo Domingo no se constató la real ocurrencia de hechos alegados por el presidente como actos violentos en el marco de las protestas. De igual manera, en el caso de la provincia de Bolívar, tampoco se verificó la real ocurrencia de cierres viales o protestas violentas que fueron alegadas por el presidente de la República. Por su parte, en la provincia de Chimborazo se verificó que los hechos alegados por el presidente no constituían hechos actuales, sino futuros. Por lo tanto, no hay una justificación material que explique la declaratoria de estado de excepción en las provincias de Azuay, Pichincha, Cotopaxi, Santo Domingo, Bolívar y Chimborazo.
66. Por otra parte, los cierres viales de las provincias de Carchi e Imbabura sumados a los hechos violentos suscitados en el marco de las manifestaciones, y que han sido calificados como de real ocurrencia y que configuran la causal de grave conmoción interna justifican la declaratoria de estado de excepción.
67. En conclusión, en las provincias de Carchi e Imbabura se han verificado hechos actuales que configuran la causal de grave conmoción interna, por ende, el estado de excepción es constitucional en este límite geográfico. Sin embargo, esta Corte determina que la declaratoria de estado de excepción es inconstitucional en las provincias de Bolívar, Chimborazo, Azuay, Santo Domingo, Cotopaxi y Pichincha 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.
68. En cuanto a los límites temporales del estado de excepción, el artículo 164 de la Constitución determina que este puede ser declarado por un plazo máximo de 60 días y con una prórroga por 30 días adicionales. Así, la Corte ha manifestado que el fin de la declaratoria de un estado de excepción es “utilizar las acciones extraordinarias que la Constitución prescribe, para contener de forma rápida y eficiente una determinada situación, y, con ello, ganar tiempo para coordinar esfuerzos dentro del régimen ordinario”.²⁸ De igual manera, se ha recalcado que el tiempo en que rige el estado de excepción “debe ser el estrictamente necesario para activar los mecanismos ordinarios disponibles y responder a los hechos que lo motivaron y ante la persistencia de los

²⁸ CCE, dictamen 5-22-EE/22, 06 de julio de 2022, párr. 56.

hechos, como último mecanismo, puede ser renovado observando los parámetros estrictamente determinados por la norma y la jurisprudencia de esta Corte”.²⁹

69. En el artículo 2 del decreto ejecutivo 134 se determina que:

[...] La declaratoria de estado de excepción tendrá vigencia de sesenta (60) días; sin perjuicio de una eventual terminación anticipada de la declaratoria.

Este plazo se fundamenta en la necesidad de mantener presencia reforzada del Estado en el territorio indicado durante el tiempo suficiente para poder fortalecer el orden público y limitar los escenarios de violencia en contra de las personas y bienes públicos y privados.

Los derechos restringidos son únicamente los descritos en este Decreto Ejecutivo.

70. Con relación a ello, esta Corte observa que el presidente ha establecido el plazo máximo constitucional de 60 días, fundamentándose en la necesidad de fortalecer el orden público y limitar los escenarios de violencia, con la potestad de una eventual terminación anticipada. Al respecto, esta Corte considera que, el presidente no ha presentado mayores justificaciones de porque se remite el tiempo máximo de la declaratoria de estado de excepción. Por lo que, aun cuando haya dejado abierta la posibilidad de una terminación anticipada, en caso de que cesen los eventos que motivaron la declaratoria, es importante recordar a la Presidencia de la República que los hechos objeto del estado de excepción responden a una naturaleza dinámica que no necesariamente requiere de la activación temporal máxima de este mecanismo extraordinario. No obstante, dado que la declaratoria de estado de excepción se encuentra dentro del límite temporal determinado en el artículo 166 de la Constitución, se verifica su cumplimiento.

71. Por todo lo expuesto en este acápite, del examen integral del decreto de estado de excepción, esta Magistratura constata que cumple con los requisitos materiales establecidos en el artículo 121 de la LOGJCC en lo que atañe, a la causal de grave conmoción interna, exclusivamente, en las provincias de Carchi e Imbabura. Por tal razón, se continúa con el respectivo análisis del control de constitucionalidad de las medidas dispuestas en el decreto ejecutivo 134 y 146.

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

72. 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

²⁹ Ibidem.

adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplan con los requisitos formales previstos en la LOGJCC.

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

73. 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 134, así como en el artículo 5 del decreto ejecutivo 146. 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

74. El presidente de la República en el decreto ejecutivo 134 ordenó la suspensión del derecho a la libertad de reunión y la movilización de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en las provincias de Carchi, Imbabura, Pichincha, Azuay, Bolívar, Cotopaxi, Santo Domingo y Chimborazo. Por otra parte, en el decreto ejecutivo 146 dispuso la suspensión de la libertad de tránsito en las provincias previamente referidas a excepción de Pichincha, Azuay y Santo Domingo. No obstante, esta Corte recalca que las provincias de Azuay, Pichincha, Cotopaxi, Santo Domingo, Bolívar y Chimborazo no son consideradas por no superar el examen material.
75. 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 materiales, espaciales y temporales previstos en la Constitución. 96. Por las razones expuestas, este Organismo verifica el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 122.2 de la LOGJCC.

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

76. Para realizar el examen de proporcionalidad de estas medidas, la Corte debe verificar en cada una de ellas: i) si existe un fin constitucionalmente protegido, ii) si la medida es idónea para el fin constitucional, iii) si es necesaria y iv) si es estrictamente proporcional.³⁰

6.1. Disponer la suspensión del derecho a la libertad de reunión

³⁰ LOGJCC, artículo 123.

77. La Constitución reconoce el derecho a “reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria”.³¹ En anteriores ocasiones, esta Corte ya se ha señalado que estos derechos pueden ser susceptibles de limitación cuando ocurren hechos violentos.³²
78. El artículo 3 del decreto ejecutivo 136 suspendió el derecho a la libertad de reunión en los siguientes términos:

Artículo 3.- Suspenden en las provincias de Carchi, Imbabura, Pichincha, Azuay, Bolívar, Cotopaxi y Santo Domingo, el derecho a la libertad de reunión.

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

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

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

79. Sobre la justificación de esta medida, el presidente de la República también expuso que los “hechos acontecidos el 15 de septiembre de 2025, no corresponden únicamente a protestas o manifestaciones pacíficas, puesto que su fin, como se ha expresado en declaraciones de estos sectores, es paralizar el transporte y ocasionar el cierre de vías públicas”. Esto a criterio del presidente de la República afecta a “los derechos del resto de la ciudadanía impidiendo que realicen sus actividades con normalidad, afectando la libertad de tránsito, el desarrollo de sus actividades económicas y el derecho al trabajo”.
80. De igual manera, refiere que esta medida busca un fin constitucionalmente válido que es “el normal desenvolvimiento de las actividades de toda la ciudadanía en un ambiente de paz, y es idónea puesto que busca impedir manifestaciones violentas o abusivas que atenten contra los derechos de las personas a la libertad de tránsito, de trabajo y de realizar actividades económicas”.
81. Adicional a ello, en los considerandos del decreto 136 se recalca que se “respete el derecho de reunión con fines de manifestar el derecho a la resistencia de manera pacífica” y “reconoce el legítimo derecho a protestar pacíficamente, sin embargo, cuando las manifestaciones atentan contra los derechos y garantías del resto de la población se está claramente ante un ejercicio abusivo e ilegítimo del derecho, que no encuentra protección constitucional”.

³¹ CRE, artículo 66.13.

³² CCE, dictamen 4-22-EE/22, 27 de junio de 2022, párr. 88.

82. En consecuencia, esta Corte observa que la suspensión del derecho a la libertad de reunión consiste en “limitar la conformación de aglomeraciones en espacios públicos durante las veinticuatro (24) horas del día con el objeto de paralizar servicios públicos, e impedir que se atente contra los derechos, libertades y garantías del resto de ciudadanas/os.” Con relación a esta medida se emplean los términos “suspende” y “limitación” indistintamente. Al respecto, esta Corte, en dictámenes previos, ha indicado que “la suspensión de derechos se produce cuando se impide o priva temporalmente el ejercicio de un derecho”.³³ El efecto de la suspensión es que se imposibilita el ejercicio de derechos. Mientras que la limitación de derechos “reduce el ejercicio de un derecho, se establecen condiciones para su ejercicio, pero no se impide el ejercicio de derechos”.³⁴ Por lo que, la Corte conmina a la Presidencia a emplear estos términos de manera adecuada, en el sentido de que la medida establecida en el decreto 134 consiste en limitar la libertad de reunión únicamente cuando ocurren hechos violentos, mas no suspender el ejercicio de este derecho.
83. Por otra parte, este Organismo toma nota que esta medida se aplica “donde se identifiquen amenazas a la seguridad ciudadana, así como al orden constituido, o paralización de servicios públicos, en estricta relación a los motivos del estado de excepción y a la seguridad del Estado”, con aplicación de los principios de proporcionalidad, necesidad e idoneidad, y el estricto apego al respeto de las demás garantías constitucionales. Asimismo, el presidente de la República reconoce que para la aplicación de esta medida se respetará las manifestaciones y el derecho a la resistencia de manera pacífica.
84. Así, la medida de suspender el ejercicio del derecho a la libre reunión tiene como fin evitar que en el marco de las protestas se produzcan hechos violentos, que se paralicen servicios públicos e impedir que se atente contra derechos constitucionales. En consecuencia, la medida persigue un fin constitucionalmente válido. Por otra parte, la medida es idónea para alcanzar el fin de limitar aglomeraciones en las que se produzcan hechos violentos, paralización de servicios públicos o atentados contra derechos de la ciudadanía. A su vez, resulta necesaria siempre y cuando sea para evitar estrictamente hechos violentos. Por lo que, no debe bajo ninguna circunstancia limitar el legítimo derecho a la protesta pacífica o a la resistencia. Finalmente es proporcional, ya que la limitación de la libertad de reunión, exclusivamente para hechos violentos, mas no para ejercer el derecho a la protesta pacífica, permite proteger en mayor medida la seguridad de la ciudadanía, la provisión de servicios públicos y el ejercicio de otros derechos constitucionales.

³³ *Ibidem*, párr. 87.

³⁴ CCE, dictamen 2-21-EE/21, 28 de abril de 2021, párr. 70.

85. Con relación a lo expuesto, esta Corte recalca que el ejercicio y protección del derecho a la reunión es un pilar fundamental de las sociedades democráticas, pues permite expresar ideas, posiciones, descontentos y opiniones políticas.³⁵ Así, la protesta social y la oposición política constituyen formas legítimas del ejercicio del derecho a la libertad de reunión y de expresión. Por tanto, deben ser plenamente garantizadas y protegidas por el Estado, mas no reprimidas ni criminalizadas. Así, la limitación al derecho de reunión no puede ni debe ser utilizadas como herramientas para silenciar el descontento ciudadano ni desalentar la oposición política, tan necesaria en la vida democrática de un Estado. Por lo tanto, tal como se ha mencionado en anteriores declaratorias de estado de excepción en el marco de protestas, debe evitarse las restricciones generalizadas del derecho a la reunión. “En el escenario de las reuniones en donde ocurren los hechos violentos, es necesario que las autoridades realicen evaluaciones individualizadas de los participantes en la reunión que se trate”.³⁶ De modo que, es obligación de las autoridades distinguir entre las personas violentas o potencialmente violentas y los manifestantes pacíficos.
86. Finalmente, cabe recordar que debe existir una presunción a favor de considerar a las reuniones como pacíficas.³⁷ Para el efecto, se debe considerar los parámetros del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que determina:

La cuestión de si una reunión es pacífica o no se debe responder con referencia a la violencia causada por los participantes. La violencia contra los participantes en una reunión pacífica por las autoridades o agentes provocadores que actúen en su nombre no hace que la reunión no sea pacífica. Lo mismo se aplica a la violencia por parte de otros ciudadanos contra la reunión o por participantes en contramanifestaciones.³⁸

6.2. Disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional

87. El artículo 165 de la CRE en su inciso segundo, numerales 6 y 8 establece:

Art. 165.- Inciso segundo. - Declarado el estado de excepción, la Presidenta o Presidente de la República podrá:

[...] 6. Disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y llamar a servicio activo a toda la reserva o a una parte de ella, así como al personal de otras instituciones.

[...] 8. Disponer la movilización y las requisiciones que sean necesarias, y decretar la desmovilización nacional, cuando se restablezca la normalidad.

³⁵ CCE, dictamen 4-22-EE/22, 27 de junio de 2022, párr. 93.

³⁶ Ibidem párr. 95.

³⁷ Así lo ha establecido el Comité de Derechos Humanos en la Observación General 37, en donde señaló “17. No siempre hay una línea divisoria clara entre las reuniones pacíficas y las que no lo son, pero hay una presunción en favor de considerar que las reuniones son pacíficas”.

³⁸ Ibidem, párr. 18.

88. Es así que el artículo 4 del decreto ejecutivo 134 dispuso la movilización de las entidades de la Función Ejecutiva, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en los siguientes términos:

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

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

La movilización de la Policía Nacional tendrá por objeto reforzar el control interno para garantizar la integridad y la convivencia pacífica de los ciudadanos a nivel nacional y la **intervención emergente ante incidentes** que vulneren derechos de las personas, garantizar el derecho al libre tránsito, libre desarrollo de actividades económicas y evitar la destrucción del patrimonio nacional y cultural (énfasis añadido).

89. En cuanto a la medida correspondiente a la movilización de la Función Ejecutiva, esta Corte determina que el presidente de la República no ha expuesto una justificación específica ni suficiente para decretar la movilización de todas las entidades de la Función Ejecutiva. Además, cabe recalcar que, nada impide que la Función Ejecutiva atienda, en el marco de sus competencias, los problemas que aquejan a la sociedad y a las provincias de Imbabura y Carchi, sin que para ello sea necesario recurrir a medidas extraordinarias como la dispuesta.
90. En relación con la movilización de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, esta Corte ha expuesto que el artículo 165 numeral 6 de la Constitución no prevé la posibilidad de “movilizar” a la Policía Nacional ni a las Fuerzas Armadas, sino que establece la posibilidad de disponer el empleo de estas dos instituciones.³⁹ Además, este Organismo Constitucional ha indicado que, conforme al artículo 36 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, la movilización no es una medida aplicable para miembros de la Policía Nacional ni de las Fuerzas Armadas. Esta medida sólo puede disponerse para ordenar a personas naturales o jurídicas civiles que presten servicios forzosos.⁴⁰
91. En ese sentido, respecto al empleo de la Policía Nacional para reforzar el control interno, garantizar la integridad y la convivencia pacífica de los ciudadanos a nivel nacional y la intervención emergente ante incidentes que vulneren derechos de las personas, garantizar el derecho al libre tránsito, libre desarrollo de actividades económicas y evitar la destrucción del patrimonio nacional y cultural, constituyen un

³⁹ CCE, dictamen 1-25-EE/25, 21 de febrero de 2025, párr. 167.

⁴⁰ Ibídem.

fin constitucionalmente válido. De igual manera, esta medida es idónea ya que permite alcanzar dicho fin, pues la función de la Policía Nacional, en virtud del artículo 158 de la Constitución, consiste en “la protección interna y el mantenimiento del orden público son responsabilidad de la Policía Nacional”. Asimismo, el artículo 163 prescribe que la Policía Nacional debe “atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional”. Por su parte, la medida es necesaria, ya que es la medida menos gravosa para alcanzar el fin constitucionalmente válido. Además, es importante indicar que, el empleo de la Policía Nacional para controlar el orden público incluso es posible dentro del régimen ordinario. Finalmente, la medida es proporcional, siempre y cuando la actuación policial se enmarque dentro de sus competencias legales y constitucionales, proteja los derechos humanos, respete el ejercicio del derecho a la protesta pacífica y a la resistencia.

92. Por otra parte, en lo que corresponde al empleo de las Fuerzas Armadas, esta Corte observa que persigue un fin constitucionalmente válido, esto es, mantener el orden público, enfrentar acontecimientos de violencia, proteger la vida e integridad física de la ciudadanía, así como el derecho a la libre circulación y desarrollo de actividades económicas. Asimismo, es idónea pues, permite el restablecimiento del orden interno, dado que estas instituciones son las únicas que tienen la competencia constitucional y legal para apoyar a la seguridad integral del Estado, así como, para garantizar la protección interna y el mantenimiento del orden público.⁴¹ Las medidas son necesarias ya que, considerando que los hechos descritos por el presidente de la República y que motivan este estado de excepción en Carchi e Imbabura no han podido ser superados con los mecanismos ordinarios, por lo que no hay otra medida menos gravosa para conseguir el fin perseguido.
93. Finalmente, la medida es proporcional siempre que la participación de las Fuerzas Armadas sea estrictamente complementaria, subsidiaria, excepcional, temporal y focalizada; se limite al período de vigencia del estado de excepción; no sustituya a la Policía Nacional ni amplíe sus competencias ordinarias; y se realice bajo coordinación operativa policial y sujeción al mando civil. Al respecto, esta Corte recalca que la propia Ley Orgánica que Regula El Uso Legítimo de la Fuerza (“LORLUF”) dispone que la intervención de FF.AA. para el mantenimiento del orden público y la seguridad ciudadana debe ser excepcional, temporal, complementaria, subordinada, regulada, condicionada y fiscalizada. Así, conforme al principio de equivalencia de recursos, medios, tácticas, procedimientos y niveles de fuerza, en tareas de apoyo las FF.AA. emplearán los mismos que están autorizados para la Policía Nacional en contextos de control de seguridad interna, aplicando los principios de legalidad, absoluta necesidad

⁴¹ CRE. Art. 158.- Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos.

y proporcionalidad, y los niveles de uso de la fuerza previstos en la LORLUF. En reuniones violentas, dichos niveles pueden ser aplicados tanto por la Policía Nacional como por las FF.AA., siempre con sujeción a la Constitución, la ley y los protocolos operativos; y se prohíbe el uso de armas de fuego (munición letal o de impacto cinético) para dispersar reuniones, manifestaciones o protestas pacíficas, reservando su empleo solo ante amenaza inminente de muerte o lesiones graves. Este marco impone deberes de precaución y desescalamiento y exige planificar las operaciones tomando todas las medidas necesarias para minimizar daños.

94. En estos términos, la medida resulta proporcional, siempre que el empleo de las Fuerzas Armadas sea (i) extraordinario, (ii) subordinado y complementario, (iii) regulado, (iv) fiscalizado, y (v) cuente con mecanismos efectivos de rendición de cuentas y denuncia frente a abusos o violaciones de derechos humanos, reconociendo y garantizando el derecho a la protesta pacífica y a la resistencia, y observando rigurosamente el uso progresivo de la fuerza.
95. Además, esta Corte considera necesario recalcar que las Fuerzas Armadas, como institución garante de la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos, debe respetar el derecho a la protesta pacífica y a la resistencia. Asimismo, debe cooperar en la asistencia humanitaria y asegurar los canales necesarios para la resolución del conflicto. En consecuencia, el empleo de las Fuerzas Armadas no debe entenderse como un mecanismo de contención de la protesta social pacífica ni del derecho a la resistencia.
96. Por las consideraciones expuestas, se declara la constitucionalidad del empleo de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en observancia a las consideraciones expuestas en los párrafos precedentes.

6.3. Disponer la suspensión de la libertad de tránsito

97. El artículo 5 del decreto ejecutivo 146 dispuso la limitación de la libertad de tránsito en los siguientes términos:

Artículo 5.- Disponer la restricción de libertad de tránsito, todos los días, desde las 22h00, hasta las 05h00, en las siguientes provincias: Cotopaxi, Imbabura, Chimborazo, Bolívar y Carchi. Las personas que circulen durante el horario temporal de restricción serán puestas a órdenes de las autoridades competentes.

Se exceptúan de la restricción a la libertad de tránsito, los siguientes:

- 1.- Servicios de **salud** de la red de salud pública integral y de la red privada complementaria;
- 2.- **Seguridad y fuerza pública**, seguridad privada complementaria, los servicios de gestión de riesgos y servicios de atención de emergencias;
- 3.- **Servicio de emergencia vial**;
- 4.- Los servidores públicos de la **Presidencia de la República, Vicepresidencia de la República, Ministerio de Gobierno, Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa Nacional,**

Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores, Asamblea Nacional y cuerpo diplomático acreditado en el país;

5.- Servidores públicos y / personal de contratistas de entidades públicas, que acrediten que deben desplazarse para asegurar la continuidad de los servicios públicos o el cumplimiento de sus funciones;

6.- Personas que formen parte de una cadena logística, incluido el sector exportador, quienes deberán demostrar que pertenecen a una empresa cuyo giro ordinario de negocio requiere el transporte de carga y, de ser el caso, la licitud de la carga que transportan; de igual manera, empresas cuyas plantas o facilidades de producción operen durante la noche o en turnos rotativos y sus empleados, debiendo acreditar tal calidad con el carnet o identificación de su empleador;

7.- Prestadores de servicios de transporte, logística aeroportuaria y transporte público, transporte escolar;

8.- Personas que deban trasladarse desde y hacia aeropuertos por vuelos programados dentro del horario de restricción de la libertad de tránsito, y los vehículos que movilicen a estos pasajeros; **así como quienes ejerzan la actividad de transporte terrestre comercial turístico y el personal operativo de las actividades de turismo;**

9.- Abogados, siempre que acrediten la necesidad de acudir a una diligencia judicial, funcionarios de la **Corte Constitucional** y, servidores públicos de la **Función Judicial;**

10.- Trabajadores de medios de comunicación social, siempre que acrediten la necesidad;

11.- Trabajadores de los sectores estratégicos y servicios públicos definidos como tales en la Constitución, que son: 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. la provisión de los servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones (como servicio público), vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias, y los demás que determine la ley; y,

12. - Personas que en el ejercicio de sus actividades económicas abastezcan una cadena productiva.

Las personas que se encuentren inmersas en estas excepciones deberán acreditarlo documentadamente.

La Policía Nacional, las Fuerzas Armadas y/o los agentes de control de tránsito están facultados para exigir la documentación que acredite encontrarse en una actividad exceptuada a toda persona que circule en el horario de toque de queda.

El Ministerio de Gobierno, en el ámbito de sus competencias, en coordinación con las instituciones pertinentes, podrá disponer las medidas que considere oportunas para el desarrollo de las actividades laborales y académicas, que fueren del caso (énfasis agregado)

98. En los considerandos del decreto 146 se manifiesta que el fin constitucionalmente válido que persigue esta medida es “conseguir el normal desenvolvimiento de las actividades de toda la ciudadanía en un ambiente de paz” y “precautelar el orden público, la seguridad y la integridad personal”, reconociendo el legítimo derecho a protestar pacíficamente. Asimismo, refiere que es idónea porque “busca impedir manifestaciones violentas o abusivas que atenten contra los derechos de las personas a la libertad de tránsito, de trabajo y de realizar actividades económicas” y reducir el movimiento de “las actividades en la noche y la madrugada, de conformidad con el nivel de riesgo de cada localidad”. Por su parte, indica que es necesaria porque el régimen ordinario no ha sido suficiente para controlar los hechos descritos en el decreto ejecutivo 134. Por último, expone que la focalización se realiza a partir del informe de la Policía Nacional “que devela la organización para ocasionar manifestaciones violentas y paralización de servicios por provincia”.

99. En ese sentido, esta Corte observa que la medida persigue un fin constitucionalmente válido, tal como se ha mencionado en el decreto 146, esto es asegurar el normal desenvolvimiento de las actividades de las personas y garantizar su integridad. No obstante, la medida no es idónea puesto que, de lo referido por el presidente de la República, así como en los informes incorporados, los actos violentos suscitados durante las manifestaciones se han producido durante el día. De igual manera, no hay constancia que evidencie que en la noche se planifican o se generen hechos violentos en el marco de las protestas. Por lo que limitar la movilización de la ciudadanía durante los horarios señalados no constituye una medida idónea que permita alcanzar el fin constitucionalmente válido. Por lo tanto, esta medida al no ser idónea resulta inconstitucional.

7. Sobre la solicitud de medidas cautelares

100. En el caso bajo análisis, Damián Isaac Armijos Álvarez, en el marco del control de constitucionalidad que realiza la Corte Constitucional de los estados de excepción, presentó una petición de medidas cautelares en contra del art. 3 del decreto ejecutivo 134, solicitando su suspensión por considerar que amenaza el derecho a la protesta social. Esto, en ocasión de las movilizaciones sociales anunciadas para el 16 de septiembre de 2025 en la provincia del Azuay, en rechazo al proyecto Quimsacocha.
101. Al respecto, cabe precisar que el control abstracto de constitucionalidad que realiza la Corte de los estados de excepción es posterior, automático e inmediato. De modo que, para afrontar las posibles violaciones a derechos constitucionales que generen las medidas adoptadas en virtud de la declaratoria de estado de excepción, la Corte está provista de la facultad de realizar el control de constitucionalidad automático e inmediato, el cual constituye un pronunciamiento formal y material para determinar si la declaratoria de estado de excepción, así como sus medidas son acordes o no con la Constitución. En ese sentido, esta Corte resolvió que la declaratoria de estado de excepción en la provincia de Azuay es inconstitucional, por ende, ya no se pronunciará respecto a esta petición.

8. Consideraciones finales

102. Esta Corte observa que los hechos producidos en las provincias de Carchi e Imbabura, al igual que en ocasiones anteriores, son producto de aspectos sociales, políticos, económicos y culturales de carácter estructural, los cuales no han sido atendidos por el Estado y han ido escalando a tal magnitud que han generado una grave conmoción interna en dichas provincias, al constatarse la intensidad de hechos violentos, en el marco de las protestas.

103. No obstante, resulta necesario recalcar que el derecho a la protesta pacífica y el ejercicio de derechos constitucionales relativos a la libertad de expresión, no configuran por sí sola una causal de grave conmoción interna, que habilite al presidente de la República a declarar estado de excepción. Puesto que, los levantamientos populares y el ejercicio legítimo del derecho a la protesta pacífica y a la resistencia se encuentran protegidas por la Constitución como una medida de rechazo hacia políticas del gobierno. Por lo que, frente a movilizaciones sociales, se debe diferenciar claramente cuando estas se realizan como ejercicio del derecho a la protesta y a la resistencia y cuando estas se deslegitiman producto de actos violentos o vandálicos de tal intensidad que ameriten una declaratoria de estado de excepción.

104. Esta diferencia implica que, la práctica del derecho a la protesta pacífica en contra de medidas económicas que determinados sectores sociales consideren gravosas para el ejercicio de sus derechos no pueda ser criminalizada ni obstaculizada a través de los instrumentos estatales, tales como detenciones arbitrarias, uso de figuras desproporcionadas como terrorismo para procesar a líderes sociales, el uso desproporcionado de la fuerza o la misma declaratoria de estado de excepción. Por ello, esta Corte estima necesario insistir al presidente de la República que la declaratoria de estado de excepción no debe tener un uso preventivo, menos aún en el marco de protestas sociales pacíficas, pues esta actuación, podría interpretarse como un medio para disuadir el derecho a la protesta y a la resistencia. Por lo tanto, esta Corte recuerda que el estado de excepción es absolutamente excepcional y el presidente solo puede emplearlo en estricto apego a la normativa que regula esta figura, a fin de evitar el fenómeno de la ordinarización de los estados de excepción. Es por ello, que esta Corte al no constatar la real y actual ocurrencia de hechos, al momento de la declaratoria de estado de excepción, en la mayoría de provincias que eran parte del decreto ejecutivo 134 y 146, resolvió declarar su inconstitucionalidad. Puesto que, el mero hecho de ejercer el derecho a la protesta y resistencia pacífica o realizar convocatorias para movilizaciones, no se encuentran contemplados constitucionalmente como circunstancias que ameriten la declaratoria de un estado de excepción.

105. Bajo las consideraciones expuestas, esta Corte recuerda que es obligación del Estado atender los requerimientos de los ciudadanos a través de la apertura de mecanismos de diálogo democrático para establecer acuerdos que permitan solventar las demandas ciudadanas. Así pues, la vía principal para superar la problemática que atraviesa las provincias de Carchi e Imbabura, debe ser el fortalecimiento de mecanismos de diálogo y acercamiento político que integren un enfoque intercultural. Es fundamental destacar que la "cultura de paz" constituye uno de los pilares esenciales del Estado (Arts. 3 y 393 de la CRE) y debe traducirse en acciones concretas que permitan alcanzar este objetivo. En este sentido, se hace un llamado al presidente de la

República para que impulse un proceso de diálogo amplio, intercultural y sin exclusiones, que garantice condiciones de equidad, respeto y participación efectiva para todos los sectores sociales, pueblos y nacionalidades.

106. Finalmente, esta Corte señala que no le corresponde realizar un control sobre los hechos puntuales ocurridos durante la vigencia del decreto de estado de excepción. Por tanto, recuerda que es deber de la justicia ordinaria analizar los excesos y actos reñidos con la ley que puedan presentarse por parte de agentes del Estado, de conformidad con el artículo 166 de la Constitución; así como de actos violentos que se den durante las manifestaciones.

9. Decisión

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

1. Declarar la constitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción por la causal de grave conmoción interna en las provincias de Carchi e Imbabura al constatar la real ocurrencia de acontecimientos que afectan el orden institucional y la seguridad ciudadana.
2. Declarar la inconstitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción en las provincias de Pichincha, Cotopaxi, Azuay, Bolívar, Chimborazo y Santo Domingo, debido a que no se justificó la real ocurrencia de los hechos para configurar la causal de grave conmoción interna.
3. Declarar la constitucionalidad de la suspensión del derecho a la libertad de reunión, ordenada en el artículo 3 del decreto 134, en las provincias de Carchi e Imbabura con sujeción a lo determinado en la sección 6.1 de este dictamen.
4. Respecto de la medida dispuesta en el artículo 4 del decreto ejecutivo 134 se dispone declarar la constitucionalidad del empleo de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional cumpliendo los estándares establecidos en los párrafos 92, 93 y 94 *ut supra*. Así pues, el apoyo de las Fuerzas Armadas a la Policía para el mantenimiento del orden público y seguridad ciudadana será complementaria y temporal, aplicando los mismos recursos, medios, tácticas y procedimientos autorizados para la Policía en los contextos de control de seguridad interna y bajo su dirección operativa, conforme a la normativa vigente.
5. Declarar la inconstitucionalidad de la medida de suspensión del derecho a la libertad de tránsito, prevista en el artículo 5 del decreto 146.

6. Requerir a la Fiscalía General del Estado y a las instituciones de la justicia ordinaria que realicen las acciones correspondientes, en el marco de sus competencias, respecto de todas las personas involucradas en actos de violencia, así como a los responsables por el uso excesivo de la fuerza, tal como lo prevé el artículo 166 inciso final de la Constitución.
7. Disponer a la Defensoría del Pueblo que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, dé seguimiento a la implementación de las medidas dispuestas en el estado de excepción, active las garantías jurisdiccionales correspondientes de ser necesario y elabore informes sobre posibles vulneraciones a los derechos humanos, durante la vigencia del estado de excepción.
8. Recordar la obligación establecida en el último inciso del artículo 166 de la Constitución que dispone “las servidoras y servidores públicos serán responsables por cualquier abuso que hubieran cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción”.
9. Enfatizar que las servidoras y servidores públicos serán responsables por cualquier abuso que hubieran cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción, conforme el artículo 166 de la Constitución. De igual manera, enfatizar que de acuerdo con el artículo 159 de la Constitución, las autoridades de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional serán responsables por las órdenes que impartan. La obediencia a las órdenes superiores no eximirá de responsabilidad a quienes las ejecuten.
10. Insistir al presidente de la República que el estado de excepción no es de uso preventivo, sino que debe enmarcarse estrictamente a los parámetros y causales determinadas en la Constitución.
11. Instar al gobierno y a la sociedad movilizada a que se encaminen hacia un proceso serio y duradero de diálogo democrático, recordando que el rol estatal que debe cumplir el gobierno en estos procesos debe dirigirse a dar respuesta a las demandas ciudadanas. Este diálogo debe enmarcarse en el respeto a las condiciones de un Estado plurinacional e intercultural, teniendo como límites los derechos de las personas y comprometido con el deber de lograr la paz
12. 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.

13. Recordar que el objetivo final del estado de excepción es enfrentar situaciones graves, reales y actuales que ponen en riesgo el orden constitucional, la seguridad ciudadana y del Estado. Esto implica que el Estado es garante del orden público, la paz social y la convivencia pacífica de los ciudadanos. Por ello, las actuaciones de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas deben respetar el ordenamiento jurídico aplicable; y, los derechos humanos de toda la población, incluyendo la protesta y resistencia pacífica.
14. Requerir que el presidente de la República presente un informe final cuando culminen las causas que motivaron el estado de excepción conforme lo previsto en el artículo 166 de la CRE.
15. 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 seis votos a favor de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez; y, dos votos salvados de los jueces constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Raúl Llasag Fernández, en sesión jurisdiccional extraordinaria de viernes 03 de octubre de 2025; sin contar con la presencia de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Jueza: Alejandra Cárdenas

DICTAMEN 6-25-EE/25

VOTO SALVADO

Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. En virtud de los artículos 92 y 93 de la LOGJCC y del artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con respeto a la decisión de mayoría, formulo mi voto salvado respecto del dictamen 6-25-EE/25, emitido en la sesión extraordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 03 de octubre de 2025.
2. En el dictamen 6-25-EE/25, este Organismo declaró, por un lado, la constitucionalidad parcial del decreto ejecutivo 134 de 16 de septiembre de 2025 reformado por el decreto 146, en lo relativo a la declaratoria de estado de excepción por la causal de grave conmoción interna en las provincias de Carchi e Imbabura, al constatar la real ocurrencia de acontecimientos que afectan el orden institucional y la seguridad ciudadana; así como la constitucionalidad de las medidas extraordinarias de suspensión del derecho a la libertad de reunión y del empleo de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Por otro lado, declaró la inconstitucionalidad del estado de excepción en las provincias de Pichincha, Cotopaxi, Azuay, Bolívar, Chimborazo y Santo Domingo, así como la inconstitucionalidad de la medida de suspensión del derecho a la libertad de tránsito.
3. Respetuosamente, disiento de la decisión de mayoría y presento un voto salvado. A mi juicio, el Presidente no acreditó la real ocurrencia de los hechos necesarios para configurar la causal de grave conmoción interna y, por ende, los decretos ejecutivos 134 y 146 debieron haber sido declarados inconstitucionales. A continuación, expongo mis razones.
4. Conforme al **artículo 121 de la LOJGCC** y a la jurisprudencia constante de esta Corte, el control material de los estados de excepción exige que el Ejecutivo acredite la *real ocurrencia* de los hechos invocados y que la declaratoria se sustente en circunstancias actuales, presentes, ciertas y verificables,¹ y no en supuestos futuros o probables.² De esta premisa se sigue la lógica de verificación *ex ante*: la declaratoria solo puede cimentarse en hechos existentes al momento de la emisión del decreto y sus anexos, sin que proceda que la Corte subsane la motivación presentada por el Presidente con la inclusión de acontecimientos supervinientes. En coherencia con

¹ CCE, dictamen 3-21-EE/21, 21 de julio de 2021, párr. 7.1.1; CCE, dictamen 1-25-EE/25, 21 de febrero de 2025, párr. 25

² *Ibid*; CCE, dictamen 5-25-EE/25, 11 de septiembre de 2025, párr. 84.

ello, esta Corte ha reiterado que el estado de excepción no es una herramienta preventiva³ y solo puede emplearse frente a situaciones efectivamente constatadas que desborden los mecanismos ordinarios.

5. Ahora bien, en el caso bajo análisis, los hechos ocurridos previamente a la emisión de los decretos ejecutivos de estado de excepción y analizados en el dictamen de mayoría para declarar su constitucionalidad parcial, incluyen ciertos cierres viales en las provincias de Imbabura y Carchi, quemas de llantas y algunos enfrentamientos entre manifestantes y fuerzas del orden, que incluyeron la retención momentánea de tres servidores policiales.⁴ Aun tomándolos por ciertos, tales eventos **no satisfacen** el estándar de **real ocurrencia** ni **desbordan** el régimen ordinario de control del orden público.
6. Esta Corte ha definido a la causal de grave conmoción interna como “acontecimientos de tal intensidad que alteren gravemente el ejercicio de derechos constitucionales, la estabilidad institucional, la seguridad y la convivencia normal de la ciudadanía”, generando además “considerable alarma social”.⁵ A la fecha de emisión de los decretos ejecutivos 134 y 146, los eventos ocurridos en las provincias de Imbabura y Carchi fueron localizados y de alcance territorial acotado, no acreditaron paralización de servicios públicos esenciales ni afectación sostenida de ejes viales estratégicos, y no evidenciaron daños a bienes públicos o privados, ni afectaciones significativas a la integridad de personas. En suma, los eventos referidos no podían ser calificados como “intensos” ni sus efectos como “graves”; tampoco se acreditó la existencia de alarma social. Las **retenciones momentáneas** de tres agentes —reprochables y punibles en sede ordinaria— **no** alcanzan por sí mismas el umbral de **grave conmoción** que habilita una suspensión extraordinaria de derechos. Tampoco se acreditó que los mecanismos ordinarios como la intervención policial, el control de tránsito, la justicia ordinaria penal y la coordinación interinstitucional, hubiesen resultado insuficientes o desbordados al momento de la emisión de los decretos ejecutivos examinados.
7. En virtud de lo mencionado, este Organismo debió declarar inconstitucional la declaratoria de estado de excepción contenida en el decreto ejecutivo 134 y su reforma en el decreto 146, dado que el Presidente no acreditó la *real ocurrencia* de hechos que configuren la causal de grave conmoción interna, a la fecha de emisión de la declaratoria referida.

³ CCE, dictamen 5-25-EE/25, 11 de septiembre de 2025, párr. 84

⁴ Ver párrafos 41 y 42 del dictamen de mayoría.

⁵ CCE, dictamen 3-19-EE/19, 09 de julio de 2019, párr. 21.

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

XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS
REYES

Firmado digitalmente
por XIMENA ALEJANDRA
CARDENAS REYES
Fecha: 2025.10.03
19:40:54 -05'00'

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en el dictamen de la causa 6-25-EE, fue presentado en Secretaría General el 03 de octubre de 2025, mediante correo electrónico a las 16:29; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

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

⁷ *Ibid*, párr. 122

Voto salvado
Juez: Raúl Llasag Fernández

DICTAMEN 6-25-EE/25

VOTO SALVADO

Juez constitucional Raúl Llasag Fernández

Resumen: En este voto, destaco que los informes de la Policía Nacional recomiendan priorizar el diálogo para abordar la problemática social que podría originarse, y que los hechos ocurridos en Carchi e Imbabura hasta el 16 de septiembre de 2025 no configuran la causal de grave conmoción interna que justifique el estado de excepción decretado. Explico que el uso preventivo de un régimen extraordinario desnaturaliza su carácter excepcional, debilita la democracia y los contrapesos institucionales. Agrego que la declaratoria de estado de excepción es contraproducente al incrementar los agravios y discrepancias que a la vez tienden a promover discursos de estigmatización y violencia simbólica contra pueblos y nacionalidades indígenas. Además, reconozco que, en revueltas y estallidos sociales, es difícil distinguir entre protestas pacíficas y actos violentos, que muchas veces, podrían verse incrementados, por los propios organismos de seguridad, pero aquello no debe promover estigmatizaciones y generalizaciones en contra de la protesta pacífica. Por ello, insisto en que, cuando se trate de territorios con presencia indígena, debe primar un enfoque intercultural y el diálogo que atienda las causas de la violencia estructural, simbólica y directa.

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con respeto hacia los argumentos presentados por el juez ponente y por las demás juezas y jueces que votaron a favor del dictamen 6-25-EE/25, aprobado el 3 de octubre de 2025, formulo el presente voto salvado con el fin de expresar las razones por las que disiento de la argumentación y de la decisión contenidas en el dictamen.
2. El dictamen 6-25-EE/25 efectúa el control constitucional de la declaratoria de estado de excepción en las provincias de Carchi, Imbabura, Pichincha, Azuay, Bolívar, Cotopaxi y Santo Domingo, emitido en el decreto ejecutivo 134 de 16 de septiembre de 2025 (“**decreto ejecutivo 134**”) y su reforma incluyendo en la declaratoria a la provincia de Chimborazo mediante el decreto ejecutivo 146 de 18 de septiembre de 2025 (“**decreto ejecutivo 146**”). En su análisis, se declara la constitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción en las provincias de Carchi e Imbabura al constatar la real ocurrencia de hechos que configuran la causal de grave conmoción interna. Sobre las medidas, declara la constitucionalidad de la suspensión a la libertad de reunión y la movilización del Ejecutivo, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.
3. En lo esencial, me aparto del análisis que validan los hechos que configuran la causal de grave conmoción interna en las provincias de Imbabura y Carchi y que los mecanismos jurídicos ordinarios no son suficientes para abordar los motivos por los cuales se decretó el estado de excepción. Para explicar mi voto, lo abordaré en tres

partes. Primero explico que los informes aportados por el presidente de la República no resultan suficientes para verificar que la intensidad los hechos acreditados configuran la causal de grave conmoción interna. En segundo lugar, me referiré a que los propios informes emitidos por la Policía Nacional recomiendan afrontar las movilizaciones sociales mediante diálogo y evitar confrontaciones. En tercer lugar, me refiero a la necesidad de abordar el análisis del dictamen desde una perspectiva intercultural al involucrar a pueblos y nacionalidades indígenas.

i. Los hechos acreditados como real ocurrencia no configuran la causal de grave conmoción interna y podrían ser superados por el régimen constitucional ordinario

4. El control material exige a la Corte evaluar si la declaratoria de estado de excepción reúne de manera objetiva y razonada la necesidad de adoptar medidas excepcionales, evaluando el fondo de los hechos que justifican el estado de excepción y con el objeto de “garantizar el disfrute pleno de los derechos constitucionales y salvaguardar el principio de separación y equilibrio de los poderes públicos” conforme el artículo 119 de la LOGJCC. De manera que la excepcionalidad de la emergencia no se convierta en un mecanismo para la suspensión irrazonable de derechos fundamentales.
5. De manera preliminar, la metodología para evaluar los requisitos del artículo 121 de la LOGJCC debe orientarse, primero, a determinar qué hechos acreditan su efectiva ocurrencia (sección 4.1); segundo, a establecer cuáles de ellos configuran la causal de grave conmoción interna (sección 4.2); tercero, verificar si, para repeler los hechos que configuran la causal, los mecanismos constitucionales ordinarios no son suficientes (sección 4.3), y, finalmente, una vez identificados, corresponde verificar los límites territoriales y temporales correspondientes (sección 4.4). Por ello, discrepo del análisis expuesto en los párrafos 40, 41 y 42, porque se realiza la verificación de la ocurrencia real con una dimensión territorial, aspecto que corresponde a la sección 4.4 al examinar los límites temporales y espaciales de la declaratoria. Conforme la jurisprudencia de este Organismo, la sección 4.1 debe circunscribirse exclusivamente a comprobar si los hechos acreditados tuvieron una ocurrencia real, lo cual debe demostrarse mediante informes técnicos, especializados u otros medios de información que respalden su veracidad hasta la fecha de expedición de la declaratoria de estado de excepción.
6. Por lo anterior, no es claro, en el análisis, si en Imbabura y Carchi corresponde declarar estado de excepción, y por ello, debo profundizar en los hechos aportados que en el dictamen 6-25-EE/25 corresponden a validar materialmente su ocurrencia actual y que su intensidad permite alcanzar el umbral de la grave conmoción interna.

7. En el dictamen 6-25-EE/25, el párrafo 41 acredita la real ocurrencia de hechos en Carchi, con la siguiente justificación:

[...] entre el 14 y 16 de septiembre de 2025 se suscitaron cierres viales, el 14 de septiembre de 2025 manifestantes retuvieron a un servidor policial, el 15 de septiembre de 2025, dos ciudadanos fueron aprehendidos por paralización de un servicio público y hubo enfrentamientos entre la policía nacional y manifestantes en la parroquia Julio Andrade, y el 16 de septiembre de 2025, se registró quema de llantas e intimidación para realizar cobros para el transporte de vehículos.

8. Al respecto, el Informe PN-DGSCOP-DCO-2025-497-INF emitido por la Policía Nacional, señala que, si bien se reportó que dos policías fueron retenidos por manifestantes, ellos “fueron liberados” el mismo día. Por lo que tal hecho, aunque tuvo una real ocurrencia, ya no es una causa actual que requiera de medidas excepcionales. Respecto de los hechos sobre enfrentamientos entre manifestantes y servidores policiales en la parroquia Julio Andrade, así como la quema de llantas e “intimidación” para realizar cobros para el transporte de vehículos, observo que tienen una real ocurrencia conforme los informes acreditados y corresponde, sobre estos hechos, verificar si configuran la causal de grave conmoción interna.
9. Si bien se proporciona evidencia sobre la real ocurrencia de actos de “intimidación”, la justificación del presidente de la República no evidencia actos concretos que permitan acreditar daños materiales, afectaciones graves a la libertad ciudadana u otros hechos de rango suficiente que configuren la causal de grave conmoción interna. La sola alegación de un ambiente de tensión o temor no satisface el estándar de necesidad y proporcionalidad que exige la restricción de derechos fundamentales mediante un estado de excepción. En el mismo sentido, la quema de llantas y los cierres viales asociados constituyen expresiones de protesta social que, si bien pueden generar molestias o interrupciones temporales, no alcanzan el umbral de gravedad requerido para justificar la suspensión de derechos fundamentales, pues tales situaciones pueden y deben ser atendidas mediante los mecanismos ordinarios del régimen constitucional, como la mediación, el control administrativo o los entes de control del espacio público bajo parámetros constitucionales y legales sobre derechos fundamentales.
10. Adicionalmente, me parece prudente destacar que la utilización de medidas excepcionales frente a actos de protesta, que para el 16 de septiembre de 2025 eran de baja intensidad, no solo desnaturaliza este régimen, sino que erosiona la confianza ciudadana en las instituciones, debilita el sistema de pesos y contrapesos y abre la puerta a la criminalización de la protesta social, en particular cuando involucra a pueblos y nacionalidades indígenas históricamente discriminados.

11. En relación con la provincia de Imbabura, el dictamen 6-25-EE/25, en su párrafo 42, señala que:

[...] entre el 14 y 16 de septiembre de 2025 se produjeron cierres viales y el 16 de septiembre de 2025 se registró la retención de 02 servidores policiales por parte de los manifestantes y enfrentamientos entre los manifestantes y los miembros de la fuerza pública. Además, es un hecho público y notorio que, en esta provincia en particular, los eventos violentos en el marco de las protestas se han intensificado, tal es el caso que, para el 16 de septiembre de 2025, no solo se registraron cierres viales, sino que también el uso de armas artesanales para enfrentar a la fuerza pública. Por lo tanto, esta Corte constata la real ocurrencia de hechos en la provincia de Imbabura.

12. Al respecto, observo, al igual que en la situación de Carchi, el 16 de septiembre de 2025, la retención de los servidores policiales ocurrió a las 14h00, pero fueron liberados a las 22h45 conforme los informes aportados por la Policía Nacional. Por tanto, aunque se acredita su real ocurrencia, tal hecho ya no persiste de manera que no es un hecho actual que requiera ser atendido en un régimen excepcional. En adición, respecto de la afirmación de detectar “el uso de armas artesanales para enfrentar a la fuerza pública”, los informes no reportan hechos como daños concretos, afectaciones a servidores públicos por este hecho, afectaciones graves a la propiedad, de manera que permita identificar que este hecho alcance una intensidad tal como para configurar la causal de grave conmoción interna.¹
13. Por otra parte, considero particularmente problemático afirmar que “los eventos violentos en el marco de las protestas se han intensificado”, pues acreditar tal enunciado como un hecho de real ocurrencia desnaturaliza la finalidad del control posterior del estado de excepción y debilita el estándar de verificación objetiva que debe regir en estos casos. Soy consciente que, en la provincia de Imbabura, han ocurrido situaciones que podrían configurar la causal de grave conmoción interna,² por la intensidad de los hechos afectan los derechos de la ciudadanía y causan alarma social. Aquellos hechos, en mi juicio, tendrían potencialmente la capacidad de superar el umbral de razonabilidad para configurar la causal de grave conmoción interna. Sin embargo, para la fecha de control que se realiza, estos hechos no son parte de los hechos reales y actuales que el presidente de la República aportó para decretar un régimen excepcional. Estos hechos ocurrieron de manera posterior al 16 de septiembre

¹ En específico, resulta preocupante validar que este hecho configura la causal de grave conmoción interna, pues reproduce una posible estigmatización en contra de los pueblos y nacionalidades indígenas que ejercen su derecho a la resistencia y la protesta pacífica. Esto porque pretende incorporar dentro del discurso social que las manifestaciones se tratan de combatientes armados, con armas sofisticadas, cuando en realidad, de las imágenes, aportadas se tratan de juegos pirotécnicos que se usan en fiestas populares, comúnmente llamadas “voladores”.

² En específico, la presunta ejecución extrajudicial de un ciudadano ecuatoriano por parte de fuerzas del Estado, o el incendio de la Policía Judicial en Otavalo.

de 2025, fecha en la que la Corte puede evaluar los hechos aportados en el estado de excepción. De esta forma, los hechos vertidos como de real ocurrencia hasta el 16 de septiembre de 2025 no alcanzan una intensidad tal que le permitan a la Corte validar la configuración de la causal de grave conmoción interna.

14. Lo anterior evidencia un problema de fondo: la declaratoria de estado de excepción tuvo un carácter meramente preventivo frente al anuncio de manifestaciones convocadas por diversas organizaciones. Este uso anticipado y disuasorio constituye un mecanismo de intimidación frente a la protesta social pacífica y el derecho a la resistencia, debilitando el orden democrático, restringiendo las posibilidades de diálogo y transmitiendo a la ciudadanía la idea de que la protesta tampoco es el único canal disponible para reclamar sus derechos. Tal síntoma debe encender alertas en el orden constitucional, pues son las instituciones competentes del Estado las obligadas a garantizar vías adecuadas de participación y respuesta, evitando que la población se vea forzada a recurrir a medidas de resistencia civil no violenta.
15. Previo a finalizar esta sección, aclaro que este razonamiento no implica un pronunciamiento sobre la validez o legitimidad de los argumentos que motivan las protestas sociales, pues mi rol como juez constitucional se limita a garantizar la supremacía de la Constitución, la vigencia de los derechos fundamentales y la preservación del orden democrático en el marco de la Constitución, la ley y la jurisprudencia constitucional.

ii) Los informes emitidos por la Policía Nacional recomiendan afrontar las movilizaciones sociales mediante diálogo y evitar confrontaciones.

16. En segundo lugar, me parece especialmente relevante destacar que las recomendaciones emitidas en los informes de la Policía Nacional, reportan los operativos realizados, los hechos de violencia social ocurridos y recomienda entablar espacios de diálogo. En ninguna parte de los informes aportados, se encuentra una recomendación explícita de declarar estado de excepción. Si bien comprendo, que la declaratoria del régimen excepcional es exclusiva del presidente de la República y no depende de los informes que sustente la declaratoria. Parecería poco congruente que frente a recomendaciones técnicas sobre cómo afrontar los problemas de violencia social, se recurra inmediatamente a una declaratoria de estado de excepción cuando en el régimen constitucional ordinario, el presidente de la República cuenta con mecanismos efectivos para resolver controversias; por ejemplo: el diálogo, la mediación con actores internacionales, son algunas de las posibles medidas.

17. Al contrario, conforme lo he reflexionado en este voto, el uso del estado de excepción adoptó un carácter meramente preventivo y, al suspender el derecho a la libertad de reunión, confrontó directamente la posibilidad de organización ciudadana. Esta decisión no redujo la conflictividad, sino que habría exacerbado los agravios y las protestas.³ Lo anterior evidencia que recurrir a estados de excepción en situaciones de violencia social resulta contraproducente y que, se debe priorizar que los canales ordinarios previstos por el régimen constitucional sean suficientes para atender la situación. En concreto, la suspensión de derechos, lejos de prevenir la conflictividad, profundiza las causas que originaron las manifestaciones iniciales.
18. Expuesto lo anterior, los problemas sociales deben resolverse dentro de los cauces ordinarios del Estado de derecho, fortaleciendo la separación de poderes, garantizando la deliberación pública y reconociendo las diversas voces que expresan reclamos legítimos, pues ello constituye un elemento esencial de la democracia. El respeto irrestricto a los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución —aprobada por el pueblo ecuatoriano— es, además, un mandato ineludible de preservación del orden democrático y de cumplimiento de los estándares internacionales, que establecen que los estados de excepción solo pueden aplicarse como medidas de último recurso, estrictamente necesarias, proporcionales y temporales.
19. De manera integral, los hechos analizados evidencian que la declaratoria de estado de excepción no constituye una herramienta adecuada para atender demandas sociales de fondo, originadas en desigualdades estructurales, exclusión histórica y falta de atención a sectores discriminados y marginados. El recurso a medidas excepcionales frente a reclamos sociales no solo resulta ineficaz para contener la conflictividad, sino que tiende a agravarla, al desplazar el debate político hacia escenarios de confrontación y represión. En efecto, pese a la declaratoria —de carácter claramente preventivo— no se habría logrado evitar ni contener hechos de violencia, lo que confirma que el estado de excepción no satisface los principios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad exigidos por la Constitución y por los estándares internacionales de derechos humanos.
20. Por lo expuesto, considero que en el marco de protestas que expresan síntomas de desigualdad social, la suspensión de derechos no constituye un medio legítimo ni adecuado. Por el contrario, dentro del régimen constitucional ordinario corresponde fortalecer los mecanismos de diálogo, participación y debate público como vías idóneas para canalizar los reclamos ciudadanos. Recurrir a medidas excepcionales frente a demandas sociales no solo desnaturaliza el carácter restrictivo y temporal de

³ Por ejemplo, se observa al evidenciar denuncias de una posible ejecución extrajudicial atribuible a funcionarios del ejército ecuatoriano.

los estados de excepción, sino que además debilita la confianza en las instituciones y erosiona el orden democrático pues los conflictos deben resolverse mediante cauces deliberativos, plurales y no represivos.

iii. Sobre la necesidad de abordar el análisis del dictamen desde una perspectiva intercultural al involucrar a pueblos y nacionalidades indígenas.

21. Este caso constituía una oportunidad para que la Corte Constitucional se pronuncie sobre el alcance del enfoque intercultural que deben observar las autoridades nacionales frente a reclamos legítimos de pueblos y nacionalidades indígenas. Considero que la Corte mantiene una deuda histórica respecto de la definición y aplicación de dicho enfoque en el contexto de las protestas sociales, especialmente tras los acontecimientos de octubre de 2019 y junio de 2022, cuya magnitud generó alarma social y afectó los derechos de diversos sectores de la sociedad. En este voto, quiero referirme a dos enfoques: la estigmatización y la vida en comunidad.
22. De forma preliminar, es necesario explicar el enfoque intercultural. Entre los diferentes debates sobre pluralismo jurídico, la interculturalidad tiene sus bases “en la necesidad de una transformación radical de las estructuras, instituciones y relaciones de la sociedad”.⁴ Este enfoque se sustenta en la reivindicación de los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas, lo que implica reconocer que estas comunidades existieron, convivieron y desarrollaron sus propias formas de vida en los territorios mucho antes de la conformación del propio Estado. En este sentido, el artículo 57 de la Constitución consagra el respeto y la promoción de sus saberes, formas de organización y prácticas de convivencia, construidas a lo largo de siglos y que deben ser protegidas y garantizadas por el Estado.
23. Para efectos de este voto, la interpretación intercultural exige a la Corte superar los sesgos cognitivos que históricamente han obstaculizado el reconocimiento pleno de los pueblos y nacionalidades indígenas, y valorar los hechos a la luz de sus costumbres, cosmovisiones y vínculos con el territorio. Este enfoque demanda aplicar criterios basados en la diversidad cultural y en el reconocimiento de las vulneraciones estructurales que estas comunidades han sufrido, como el despojo de tierras, la marginación y la pérdida de gran parte de sus conocimientos y formas tradicionales de organización.⁵ Aunque se trata de una tarea compleja, este dictamen permitía que la Corte incorpore elementos para proteger los derechos de pueblos y nacionalidades que históricamente han sido discriminados.

⁴ Catherine Walsh, *Interculturalidad crítica y (de) colonialidad* (Quito: Abya Yala, 2012), p. 119.

⁵ La interpretación intercultural invita, además, a cuestionar los paradigmas sobre los cuales se construyó el Derecho que aprendemos desde las aulas.

24. Un primer aspecto que merece atención es la estigmatización dirigida contra los pueblos y nacionalidades indígenas cuando deciden manifestar colectivamente sus reclamos mediante la protesta pacífica. La Corte, en el dictamen 5-25-EE/25, definió la violencia simbólica como aquella que se ejerce a través de signos, discursos, normas y expresiones culturales que imponen y legitiman desigualdades, naturalizando situaciones de exclusión.⁶ De esta forma, recurrir a estados de excepción con el argumento de un supuesto incremento delincuencia reproduce estereotipos discriminatorios y asocia de manera indebida la protesta indígena con criminalidad. Este error no solo deslegitima reclamos legítimos, sino que también refuerza prejuicios históricos. Ejemplos de ello son las acusaciones genéricas sobre el uso de “armas artesanales” sin justificaciones de afectaciones concretas, que terminan construyendo una narrativa de peligrosidad colectiva, invisibilizando la diversidad de actores y las formas pacíficas de protesta. Tales afirmaciones –que conforme las justificaciones emitidas por el Ejecutivo no configuran la causal invocada– consolidan un imaginario social que criminaliza a comunidades enteras y debilita la confianza en las instituciones.
25. Reconozco que, en contextos de revueltas, estallidos o protestas sociales, resulta complejo identificar de manera individual los actos violentos que afectan derechos de terceros. Sin embargo, el enfoque intercultural obliga al Estado a evitar generalizaciones que atribuyan responsabilidades colectivas y que, en la práctica, generan mayor discriminación. La equiparación de la protesta indígena con violencia o delincuencia no solo es jurídicamente inadecuada, sino que puede alimentar discursos de odio y justificar respuestas represivas desproporcionadas. La experiencia ecuatoriana muestra que este tipo de narrativas han derivado en criminalización sistemática de líderes comunitarios, judicialización de la protesta y debilitamiento del derecho a la resistencia. Por ello, el deber constitucional es claro: garantizar que las medidas estatales se basen en hechos verificables, diferenciando entre actos aislados de violencia y el ejercicio legítimo de derechos colectivos, evitando así que la excepcionalidad se convierta en un mecanismo de exclusión y estigmatización.
26. Como segundo punto, es esencial considerar el criterio de comunidad propio de los pueblos y nacionalidades indígenas. El enfoque intercultural exige reconocer que sus formas de vida, organización y toma de decisiones se desarrollan de manera colectiva. En este marco, las demandas sociales y las decisiones políticas –incluida la movilización o la protesta– no se conciben como actos individuales, sino como expresiones comunitarias que involucran a todos sus miembros.

⁶ CCE, dictamen 5-25-EE/25, 11 de septiembre de 2025, párr. 67.

27. En consecuencia, la participación en manifestaciones puede incluir a niñas, niños, personas adultas mayores, mujeres embarazadas o en periodo de lactancia o de otros grupos de atención prioritaria, pues desde diversas cosmovisiones indígenas, la decisión de actuar no solo se adopta en comunidad, sino que también se ejecuta en comunidad. Este criterio cultural explica la presencia de grupos poblacionales en situación de especial protección durante las protestas pacíficas, lo cual no debe interpretarse como un acto de irresponsabilidad, sino como una manifestación de la vida comunitaria.
28. De ello se derivan, al menos, dos obligaciones específicas para los organismos de seguridad del Estado:
- a) Respeto al derecho a la resistencia en comunidad. La Constitución reconoce el derecho a la resistencia (artículo 98),⁷ y en el caso de pueblos y nacionalidades indígenas este derecho se ejerce de manera colectiva, en consonancia con el principio de libre determinación y con el Convenio 169 de la OIT, que protege sus formas propias de organización y decisión.
 - b) Deber reforzado de prevención y protección. La presencia de personas en situación de vulnerabilidad (niñas, niños, mujeres embarazadas, personas mayores) impone al Estado un deber reforzado de cuidado, conforme a los estándares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que ha señalado que el uso de la fuerza en contextos de protesta debe regirse por los principios de necesidad, proporcionalidad y precaución, evitando cualquier confrontación que ponga en riesgo la vida o integridad de quienes ejercen pacíficamente sus derechos.⁸
29. En suma, el enfoque intercultural obliga a comprender que la protesta de pueblos y nacionalidades indígenas no puede evaluarse bajo parámetros exclusivamente individualistas. Su carácter comunitario exige que el Estado ajuste sus protocolos de seguridad para garantizar tanto el ejercicio del derecho a la resistencia como la protección diferenciada de los grupos en situación de especial vulnerabilidad que, por razones culturales, participan en estas manifestaciones.
30. Previo a finalizar, énfasis en que este voto no supone un pronunciamiento sobre la validez ni la legitimidad de las motivaciones que impulsan las protestas sociales. Mi función, en calidad de juez constitucional, se circunscribe a garantizar la supremacía

⁷ Constitución, “Art. 98.- Los individuos y los colectivos podrán ejercer el derecho a la resistencia frente a acciones u omisiones del poder público o de las personas naturales o jurídicas no estatales que vulneren o puedan vulnerar sus derechos constitucionales, y demandar el reconocimiento de nuevos derechos”.

⁸ Sentencia dentro del caso López Lone y otros vs. Honduras, de 5 de octubre de 2015.

de la Constitución, la plena vigencia de los derechos fundamentales y la preservación del orden democrático, siempre dentro del marco que establecen la propia Constitución, la ley y la jurisprudencia constitucional.

31. En síntesis, considero que los hechos acreditados hasta el 16 de septiembre de 2025 no configuran la causal de grave conmoción interna. Por el contrario, evidencian un uso preventivo e injustificado del régimen excepcional, lo que demuestra la falta de prioridad a los mecanismos ordinarios de diálogo y a las formas alternativas de solución de conflictos. Recurrir a estados de excepción para evitar manifestaciones resulta contraproducente, pues no atiende las causas estructurales que originan las movilizaciones y, en cambio, puede profundizar la conflictividad social. Finalmente, estimo que el dictamen debió evaluar las medidas extraordinarias adoptadas desde un enfoque intercultural, indispensable en un Estado plurinacional y democrático.
32. Por lo expuesto, formulo el presente voto salvado.

RAUL
LLASAG
FERNANDEZ
Z

Firmado digitalmente por RAUL LLASAG FERNANDEZ
Fecha: 2025.10.03 19:49:46 -05'00'

Raúl Llasag Fernández
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Raúl Llasag Fernández, anunciado en el dictamen de la causa 6-25-EE, fue presentado en Secretaría General el 03 de octubre de 2025, mediante correo electrónico a las 18:00; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

625EE-84ac3



Caso Nro. 6-25-EE

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Mgs. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

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

www.registroficial.gob.ec

NGA/AM

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

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

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