

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTÁMENES Y SENTENCIAS:

| | |
|---|----|
| 43-23-JC/24 En el Caso No. 43-23-JC Se rechaza por improcedente la solicitud de medidas cautelares autónomas presentada por CONSTRUSACHA CIA. LTDA. | 2 |
| 12-24-EE/24 En el Caso No. 12-24-EE Se declara la constitucionalidad de la renovación del estado de excepción, por la causal de grave conmoción interna, decretado mediante Decreto Ejecutivo No. 469 de 2 de diciembre de 2024 en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena y El Oro, en el Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha y en el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay | 32 |



Sentencia 43-23-JC/24
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 21 de noviembre de 2024

CASO 43-23-JC

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

SENTENCIA 43-23-JC/24

Resumen: La Corte Constitucional revisa un proceso de medidas cautelares autónomas en el que una compañía solicitó al juez que (i) deje sin efecto las resoluciones administrativas mediante las cuales un gobierno autónomo descentralizado terminó unilateralmente los contratos celebrados con la compañía y (ii) evite que el gobierno autónomo descentralizado ejecute las garantías de buen uso de anticipo y de fiel cumplimiento previstas en los contratos. La Corte concluye que el juez, al haber aceptado parcialmente las medidas cautelares, desnaturalizó la garantía jurisdiccional ya que la controversia era estrictamente de carácter contractual y técnico porque la compañía buscaba justificar un incumplimiento contractual y detener sus efectos. Para llegar a su conclusión, la Corte explica que las medidas cautelares solicitadas no son compatibles con el objeto de la garantía jurisdiccional ni con la naturaleza provisional de las medidas cautelares y que, además, existen vías idóneas para tratar las controversias estrictamente contractuales ante la justicia ordinaria y a través de mecanismos alternativos de solución de controversias como el arbitraje. Por ello, la Corte considera que, al buscar la desnaturalización de la garantía y causar daño al GAD, existió un abuso del derecho por parte de la compañía y del abogado que presentó las medidas cautelares autónomas en representación de la compañía. Por otro lado, la Corte concluye que el juez, al haber desnaturalizado la garantía y actuado sin competencia en razón del territorio incurrió en un error inexcusable y, por tanto, se emite la correspondiente declaratoria jurisdiccional previa.

1. Antecedentes procesales

1.1. Antecedentes procesales relevantes

- 1.** El 20 de octubre de 2022, CONSTRUSACHA CIA. LTDA. (“**compañía accionante**”) presentó una solicitud de medidas cautelares autónomas en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado de la provincia de Orellana (“**GAD**”). El proceso fue signado con el número 09281-2022-02779. La compañía accionante presentó los siguientes fundamentos y pretensiones:
 - 1.1.** Indicó que, el 22 de enero de 2019, celebró un contrato con el GAD para la “Ampliación y colocación de asfalto de vía hacia el centro turístico Petroglifos Milenarios en una longitud de 8.20 km, parroquia San José de Payamino, cantón Loreto, provincia de Orellana” (“**contrato principal**”) y que, el 7 de julio de 2021, celebró un contrato complementario con el GAD en el marco del mismo proyecto

(“**contrato complementario**”). La cuantía del contrato principal ascendía a \$3.677.092,74 y la del contrato complementario a \$221.942,58.

- 1.2. Señaló que, el 18 de enero de 2022, el fiscalizador de la obra emitió un informe que recomendaba la terminación de los contratos principal y complementario, debido a un supuesto incumplimiento contractual, y la consecuente ejecución de las garantías. Manifestó que, en la misma fecha, la administradora del contrato puso en conocimiento de la máxima autoridad del GAD los términos para la liquidación del contrato.
- 1.3. Explicó que el 15 de febrero de 2022, la prefecta de la provincia de Orellana le otorgó el término de 10 días para que justifique el incumplimiento contractual. Expuso que, finalmente, el 20 de abril de 2022, la misma autoridad emitió las resoluciones administrativas 0243-MO-P-GADPO-2022 y 0244-MO-P-GADPO-2022 mediante las cuales el GAD terminó unilateralmente los contratos principal y complementario.
- 1.4. Alegó que, durante la ejecución de los contratos, el GAD: calculó de forma errónea una serie de multas impuestas a la compañía, mantenía valores pendientes de pago con la compañía y no aceptó la justificación de caso fortuito o fuerza mayor que, en su momento, fue presentada por la compañía. Consideró que no se le podía atribuir el incumplimiento contractual y que no pudo defenderse en el proceso administrativo que derivó en la terminación unilateral de los contratos.
- 1.5. Sostuvo que las actuaciones del GAD vulneraron y tenían un inminente riesgo de continuar vulnerando sus derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en las garantías de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa del proceso y de contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa, reconocidos en los artículos 82 y 76 numeral 7 literales a) y b) de la Constitución, respectivamente.
- 1.6. También explicó que, ante la terminación unilateral de los contratos, existía un riesgo inminente de que el GAD ejecute las garantías de buen uso de anticipo y de fiel cumplimiento de contrato. Consideró que aquello suponía un riesgo para su derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido en el artículo 75 de la Constitución. Al respecto, indicó que, con la ejecución de las garantías con base en información contradictoria y sin tener argumentos válidos, el GAD afectaría gravemente su patrimonio.
- 1.7. Solicitó que el juez: i) deje sin efecto las resoluciones administrativas en las que el GAD declaró la terminación unilateral de los contratos principal y

complementario; ii) disponga que el GAD no ejecute las garantías de buen uso de anticipo y fiel cumplimiento; iii) evite que el GAD la registre como contratista incumplida en el portal del SERCOP; y, iv) disponga que el GAD se abstenga de tomar cualquier medida tendiente al bloqueo o retención de sus cuentas.

2. El 21 de octubre de 2022, el juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales con Competencia en Delitos Flagrantes de Guayaquil, provincia de Guayas (“**juez**”), aceptó parcialmente la solicitud de medidas cautelares. En esta decisión, el juez dejó sin efecto las resoluciones administrativas en las que el GAD terminó unilateralmente los contratos celebrados con la compañía accionante, “única y exclusivamente” en lo referente a la ejecución de las garantías de buen uso de anticipo y fiel cumplimiento de contrato.¹ Para tomar su decisión, el juez razonó:

Infiriéndose por parte de este Juzgador, que la suma total de dicha liquidación, al ser errónea y contradictoria, en razón, de haberse realizado muchas aclaraciones a tales informes por parte de diferentes funcionarios, puede llegar a perjudicar a la compañía accionante, ya que si se pagase un valor que no corresponda, la compañía aseguradora cobraría en base al valor pagado, mas ya no, al que posteriormente pueda ser el valor correcto.

3. El 2 de noviembre de 2022, el GAD solicitó al juez que convoque a las partes a audiencia, así como la revocatoria de las medidas cautelares. El 18 de noviembre de 2022 se realizó una audiencia ante el juez a la que únicamente compareció el GAD.² Para sustentar la solicitud de revocatoria de las medidas cautelares, el GAD:

- 3.1. Señaló que el juez carecía de competencia en razón del territorio ya que los actos acusados como vulneratorios de derechos y sus efectos se habrían producido en la provincia de Orellana. Indicó que los contratos fueron suscritos en Orellana, que las partes contractuales fijaron su domicilio contractual en Orellana y que el RUC de la compañía accionante revela que su domicilio se encuentra en Orellana.

- 3.2. Explicó que el proceso administrativo que derivó en la terminación unilateral de los contratos principal y complementario se realizó conforme a la ley y garantizando el derecho a la defensa de la compañía accionante.

- 3.3. Expuso las razones por las que la compañía accionante sí habría incumplido los contratos principal y complementario, sin una justificación.

¹ En la decisión consta: “Se deja sin efecto la Resolución Administrativa No. 0243-MO-P-GADPO-2022 [...] y la] Resolución Administrativa No. 0244-MO-P-GADPO-2022 [...] única y exclusivamente, en el punto que versa sobre la ejecución de las pólizas emitidas por la Aseguradora del Sur S.A. [...]”.

² La convocatoria inicial a audiencia fue fijada para el 8 de noviembre de 2022. Sin embargo, la audiencia se declaró fallida por la falta de comparecencia de la parte accionante.

- 3.4.** Argumentó que la compañía accionante podía impugnar las multas generadas en virtud de los incumplimientos contractuales en sede administrativa y que la vía constitucional no era la idónea para el efecto.
- 3.5.** Indicó que la obra que se debía llevar a cabo en virtud de los contratos principal y complementario se encontraba detenida por más de un año, perjudicando así a las comunidades indígenas que debían beneficiarse de la obra.
- 4.** Finalmente, el 22 de noviembre de 2022, el juez emitió un auto en el que reafirmó su competencia y revocó las medidas cautelares en virtud de que estas fueron cumplidas y “no tenían mayor fundamento”.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

- 5.** Mediante auto de 16 de noviembre de 2023, la Sala de Selección de la Corte Constitucional, conformada por la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez y por los jueces constitucionales Alí Lozada Prado y Jhoel Escudero Soliz, resolvió seleccionar la causa 43-23-JC. La selección fue fundamentada por el criterio de gravedad y debido a que “el caso podría devenir en la desnaturalización de la garantía ya que el juez suspendió la decisión de la entidad accionada de dar por terminados contratos suscritos entre las partes, así como el pago de pólizas de seguros”.³
- 6.** Por sorteo automático llevado a cabo en la sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 17 de enero de 2024, la sustanciación de la causa le correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín. Mediante auto de 21 de agosto de 2024, la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso. El mismo día, la jueza sustanciadora emitió un auto en el que ordenó al juez que envíe su informe de descargo en el término de 5 días; el informe fue remitido el 28 de agosto de 2024. El 6 de noviembre de 2024, la Tercera Sala de Revisión, conformada por las juezas constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce y Daniela Salazar Marín aprobó el proyecto de sentencia presentado por la jueza ponente.

2. Competencia

- 7.** En virtud de lo dispuesto en el artículo 436 numeral 6 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 25 de la LOGJCC, el Pleno de la Corte

³ Además, en el auto de selección del caso consta: “El caso objeto de este auto de selección cumple con el parámetro de gravedad, ya que, de los hechos descritos y de la resolución judicial, es posible presumir el uso de las medidas cautelares constitucionales con fines distintos a los establecidos para su naturaleza [...] Además, la medida cautelar fue revocada una vez que se cumplió con la suspensión de la terminación contractual”.

Constitucional es competente para expedir sentencias que constituyen jurisprudencia vinculante o precedente de carácter *erga omnes*, en los procesos constitucionales seleccionados para su revisión.

8. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, “cuando de las connotaciones de los hechos de las causas seleccionadas, se encuentre delimitado el alcance al que se circunscribirá la revisión y el acervo procesal resulte suficiente, se procederá a resolver por el mérito de los expedientes”.⁴ Para resolver este caso concreto, este Organismo estima que los elementos que ya constan en el expediente son suficientes, por lo que no es necesario convocar a las partes a audiencia.

3. Objeto de la revisión y planteamiento de los problemas jurídicos

9. El artículo 436 numeral 6 de la Constitución le otorga a la Corte Constitucional la competencia para expedir sentencias que constituyan jurisprudencia vinculante respecto de los casos seleccionados para su revisión.⁵ Para ello, conforme los artículos 86 numeral 5 de la Constitución y 38 de la LOGJCC, en materia de garantías jurisdiccionales, todas las sentencias ejecutoriadas y resoluciones de medidas cautelares deben ser enviadas a la Corte Constitucional para su eventual selección y revisión.
10. En el marco de esta atribución, la Corte selecciona las sentencias ejecutoriadas y resoluciones de medidas cautelares que cumplan uno o más de los siguientes requisitos: (i) gravedad, (ii) novedad e inexistencia de precedente judicial; (iii) negación de los precedentes de la Corte Constitucional; y, (iv) relevancia o trascendencia nacional del asunto resuelto en la sentencia o resolución.⁶
11. En una sentencia de revisión de garantías jurisdiccionales, la Corte Constitucional desarrolla el contenido de los derechos y las garantías constitucionales a partir de los hechos del caso revisado.⁷ Dicho de otro modo, los problemas jurídicos que resuelve la Corte en este tipo de sentencias deberían surgir y limitarse a los hechos del caso concreto objeto de la revisión.⁸ Según las circunstancias particulares de cada caso, aquello puede llevar a que la Corte opte por analizar (1) el fondo del proceso de origen, con miras a reparar daños causados por vulneraciones de derechos constitucionales o

⁴ CCE, sentencia 105-10-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 11.

⁵ Constitución. “Art. 436.- La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: [...] 6. Expedir sentencias que constituyan jurisprudencia vinculante respecto de las acciones de protección, cumplimiento, hábeas corpus, hábeas data, acceso a la información pública y demás procesos constitucionales, así como los casos seleccionados por la Corte para su revisión”.

⁶ LOGJCC, artículo 25 numeral 4.

⁷ CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 7 de junio de 2023, párr. 25.

⁸ *Ibid.*

a confirmar las decisiones revisadas; (2) la conducta de las autoridades judiciales que dictaron las decisiones revisadas, con miras a resolver problemas jurídicos relativos a la aplicación de las normas que regulan las garantías jurisdiccionales; o, (3) tanto la conducta de las autoridades judiciales como los hechos que dieron origen al proceso.⁹

12. El hecho de que la sentencia de revisión de la Corte debe siempre circunscribirse a los hechos del caso concreto no significa que la decisión siempre deba tener efectos para el caso revisado.¹⁰ Conforme la jurisprudencia de este Organismo, la sentencia de revisión tendrá efectos para el caso concreto —y, por tanto, resolverá si corresponde ratificar o dejar sin efecto las decisiones revisadas— cuando la Corte constate que (1) en el proceso de origen existe una vulneración de derechos que no ha sido reparada o que (2) existe *prima facie* una desnaturalización de las garantías jurisdiccionales que requiera ser corregida.¹¹ En los demás supuestos, en principio, las sentencias de revisión tienen efectos únicamente para casos análogos.
13. Como se indicó en el párrafo 5 *supra*, la selección del caso fue fundamentada por el criterio de gravedad y debido a que “podría devenir en la desnaturalización de la garantía ya que el juez suspendió la decisión de la entidad accionada de dar por terminados contratos suscritos entre las partes, así como el pago de pólizas de seguros”. Siguiendo tal criterio, la presente sentencia de revisión se centrará en el análisis de la conducta del juez con el fin de determinar si este desnaturalizó la garantía de las medidas cautelares autónomas. Al haber identificado, *prima facie*, una desnaturalización de garantías, la sentencia tendrá efectos para el caso concreto. Dentro de este análisis, se tomará en cuenta al convenio arbitral celebrado entre las partes del proceso de origen y sus posibles implicaciones en el caso.
14. Por lo expuesto, la Corte plantea el siguiente problema jurídico: ¿El juez desnaturalizó las medidas cautelares autónomas al haber resuelto una controversia que sería estrictamente de carácter contractual y cuyo objetivo sería justificar un incumplimiento contractual y detener los efectos del incumplimiento?
15. Por otro lado, durante la sustanciación del caso de revisión, la Corte ha identificado que la solicitud de medidas cautelares autónomas fue conocida por un juez de Guayaquil, a pesar de que los actos del GAD que originaron la controversia habrían tenido lugar y producido sus efectos en la provincia de Orellana. Ante ello, la Corte plantea el siguiente problema jurídico: ¿El juez de Guayaquil era competente para conocer la solicitud de medidas cautelares autónomas a pesar de que los actos acusados

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*, párr. 27.

¹¹ *Ibid.*

por la compañía accionante como vulneratorios de derechos se habrían originado y habrían producido sus efectos en la provincia de Orellana?

16. Es claro que no sería necesario que un juez de instancia que conoce una solicitud de medidas cautelares verifique, a la vez, que (i) es incompetente en razón del territorio, (ii) que existe un convenio arbitral que le impide pronunciarse sobre la controversia y (iii) que las pretensiones de la solicitud de medidas cautelares son manifiestamente improcedentes por ser contrarias al objeto y naturaleza de la garantía. En efecto, todos los factores llevan a la imposibilidad de realizar un pronunciamiento sobre la solicitud de medidas cautelares por parte del juez y, consecuentemente, impedirían que se concedan las medidas cautelares solicitadas. Sin embargo, esta Corte, ejerciendo su competencia de revisión, considera oportuno, aunque no sea estrictamente necesario, pronunciarse sobre todas estas aristas que presenta el caso seleccionado.

4. Resolución de los problemas jurídicos

4.1. **¿El juez desnaturalizó las medidas cautelares autónomas al haber resuelto una controversia que sería estrictamente de carácter contractual y cuyo objetivo sería justificar un incumplimiento contractual y detener los efectos del incumplimiento?**

17. El artículo 27 de la LOGJCC prescribe que las medidas cautelares “procederán cuando la jueza o juez tenga conocimiento de un hecho por parte de cualquier persona que amenace de modo inminente y grave con violar un derecho o viole un derecho”. El fin de las medidas cautelares es evitar que se consumen vulneraciones de derechos o detenerlas cuando estas ya se han producido y perduran en el tiempo, dependiendo del caso.¹² Las medidas cautelares tienen una naturaleza provisional, no están previstas para extenderse de manera indefinida.¹³
18. Este Organismo ha considerado que los jueces y juezas constitucionales deben velar por que las garantías jurisdiccionales no se desnaturalicen y cumplan su propósito de proteger derechos. Esto ya que, de no hacerlo, no garantizarían el respeto a la

¹² Al respecto, la Corte ha indicado: “De esta manera, la Corte realiza una distinción sobre cuándo procede la medida cautelar autónoma y cuándo existe la opción de presentarla de manera conjunta con una garantía jurisdiccional de conocimiento. Siguiendo este razonamiento, si el objeto es prevenir o evitar la vulneración de un derecho constitucional, se estaría ante una amenaza y, por tanto, procede una medida cautelar autónoma. Mientras que, cuando el objeto es interrumpir o cesar una vulneración de derechos constitucionales que ya se está produciendo, la medida cautelar puede interponerse conjuntamente con una garantía de conocimiento. Es así que, estas medidas tienen un carácter cautelar y tutelar a la vez. Cautelar por cuanto preserva temporalmente una situación jurídica, y tutelar respecto del ejercicio de los derechos, pues tiene como objetivo impedir su vulneración o suspenderla si ya está ocurriendo” CCE, sentencia 16-16-JC/20, 30 de septiembre de 2020, párr. 36 y 37.

¹³ Ver, por ejemplo, CCE, sentencia 964-17-EP/22, 22 de junio de 2022.

Constitución y vulnerarían el derecho a la seguridad jurídica.¹⁴ De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, existe la desnaturalización de las garantías jurisdiccionales cuando una decisión judicial es contraria a su objeto;¹⁵ en tales casos, “se genera un considerable daño a la administración de justicia constitucional”.¹⁶ La Corte también ha indicado que, en ciertos casos, las garantías jurisdiccionales se podrían desnaturalizar cuando se emplean con el fin de reemplazar a los procesos que el legislador ha reservado para la justicia ordinaria.¹⁷

- 19.** Esta Corte ya cuenta con jurisprudencia acerca de la improcedencia de las garantías jurisdiccionales para tratar controversias en las que se pretende que los jueces constitucionales se pronuncien sobre terminaciones unilaterales de contratos celebrados entre entidades públicas y privados.¹⁸ En este sentido, la sentencia 210-15-SEP-CC estableció que la vía constitucional no es la adecuada para que se traten controversias relativas a la terminación de contratos.¹⁹ De acuerdo con la Corte, la vía adecuada, en caso de que las partes no hayan acordado someterse a mecanismos alternativos de solución de controversias, es la contencioso-administrativa.²⁰ El razonamiento se centró en la necesidad de contar con un análisis estrictamente técnico que este tipo de controversia requiere.²¹ Al respecto, este Organismo indicó:

[...] la vía de lo contencioso administrativo, para el caso en concreto (terminación unilateral del contrato), garantiza que los detalles técnicos de la ejecución de la obra puedan ser analizados de mejor manera, ya que la naturaleza probatoria de este proceso es especialmente pertinente para la determinación de la procedencia o no de la terminación del contrato [...] la controversia contractual pública implica el análisis puro de aspectos de hecho de naturaleza técnica, que hacen visible jurídica y materialmente el avance concreto en la ejecución de una obra, verificación procesal que debe tomar en cuenta además el cumplimiento de las especificaciones estipuladas en los contratos que las generan.²²

- 20.** En el mismo sentido, en la sentencia 87-20-IN/23, la Corte sostuvo: “la materialización de una resolución de terminación unilateral puede implicar una serie de aspectos financieros, jurídicos y esencialmente técnicos conforme al objeto de la contratación; que, en caso de presentarse una controversia, no tendría cabida en la justicia constitucional”.²³

¹⁴ CCE, sentencia 621-12-EP/20, 11 de marzo de 2020, párr. 22. Ver, también, CCE sentencia 698-15-EP/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 24 y sentencia 2701-21-EP/23, 15 de noviembre de 2023, párr. 55.

¹⁵ CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 7 de junio de 2023.

¹⁶ *Ibid.*, párr. 63.

¹⁷ CCE, sentencia 446-19-EP/24, 31 de enero de 2024, párr. 52.

¹⁸ CCE, sentencia 210-15-SEP-CC, 24 de junio de 2015, p. 7-12.

¹⁹ *Ibid.*, p. 10-11.

²⁰ *Ibid.*, p. 8-10.

²¹ *Ibid.*, p. 9-11.

²² *Ibid.*, p. 9-10.

²³ CCE, sentencia 87-20-IN/23, 25 de octubre de 2023, párr. 39.

- 21.** En otros casos en los que se ha abordado el uso de garantías jurisdiccionales para tratar controversias relacionadas con materia contractual, la Corte ha considerado que la vía constitucional no es la idónea para (i) la declaración de la extinción de obligaciones contractuales ni (ii) para exigir el cumplimiento de este tipo de obligaciones. Sobre el primer supuesto, este Organismo ha indicado que “es improcedente que controversias referentes a la extinción de una obligación proveniente de un contrato sean materia de análisis en la vía constitucional, por cuanto los conflictos de esta índole recaen en la esfera ordinaria, ya que se originan de la voluntad de las partes”.²⁴ Sobre el segundo supuesto, la Corte ha señalado que “la pretensión de cumplimiento de una obligación contractual cuenta con una vía adecuada y eficaz en la justicia ordinaria [por lo que] exigir el cumplimiento de una obligación contractual a través de una acción de protección es un caso de manifiesta improcedencia de la garantía”.²⁵
- 22.** Si bien la jurisprudencia de la Corte que ha sido citada se enfoca en procesos de acciones de protección, esta Corte estima que el mismo razonamiento es aplicable para las medidas cautelares. Si la Corte ya ha establecido que la acción de protección no procede para que se tramiten controversias con carácter estrictamente contractual debido a la necesidad de que se cuente tanto con un juzgador como con procesos adecuados para abordar el carácter técnico de la controversia, menos aún podrían ser procedentes las medidas cautelares autónomas. En efecto, a través de medidas cautelares, las partes no podrían contar con un juzgador especializado en la materia ni con un procedimiento adecuado (necesariamente se requeriría de un proceso de conocimiento) para que se tomen en cuenta todos los aspectos técnicos involucrados. Es por ello que, como ya lo ha indicado este Organismo, las controversias de esta naturaleza quedan fuera de, en general, la esfera constitucional.
- 23.** Para este tipo de casos, el legislador ha previsto mecanismos específicos que permitirían a las partes resolver la controversia contando con un juzgador especializado y con un trámite adecuado para la naturaleza técnica de lo que se discute. De acuerdo con el artículo 326 numeral 4 literal d) del Código Orgánico General de Procesos, las controversias en materia de contratación pública se deben tramitar a través de una acción especial ante la jurisdicción contencioso-administrativa (*i.e.* ante la justicia ordinaria).²⁶ La alternativa, en caso de que las partes así lo acuerden y que se cumplan los requisitos establecidos en la ley para el efecto, es que tales controversias sean resueltas por un tribunal arbitral. En todo caso, queda claro que la

²⁴ CCE, 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 105.

²⁵ CCE, 1580-18-EP/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 30.

²⁶ COGEP, “Art. 326.- Acciones en el procedimiento contencioso administrativo. Se tramitarán en procedimiento contencioso administrativo las siguientes acciones [...] 4. Las especiales de: [...] d) Las controversias en materia de contratación pública [...]”.

vía constitucional no es la vía adecuada para tratar controversias que se limiten a la determinación de un incumplimiento contractual y sus efectos.

- 24.** Por lo expuesto, para esta Corte es claro que las acciones de medidas cautelares autónomas que se presentan con el objetivo de que los jueces constitucionales se pronuncien sobre temas estrictamente de carácter contractual —como la existencia de un incumplimiento contractual o la legalidad de la terminación unilateral de un contrato y sus efectos— son manifiestamente improcedentes.²⁷ Cuando un juez o jueza constitucional decide realizar un pronunciamiento de fondo en un caso de esta naturaleza, genera un considerable daño a la administración de justicia constitucional porque permitiría que las medidas cautelares sean utilizadas para fines distintos de aquellos para los que fueron previstas e impedirían a las partes que su controversia sea tratada ante un juez especializado y con un proceso que permita abordar las cuestiones de carácter técnico que este tipo de controversia suele llevar consigo. Entonces, este tipo de conducta por parte de un juez supondría la desnaturalización de las medidas cautelares autónomas.
- 25.** Esto no implica que nunca se puedan presentar garantías jurisdiccionales cuando las controversias tengan alguna relación con la contratación pública.²⁸ Ninguna materia, *per se*, puede estar totalmente excluida del control de la justicia constitucional. Podrían existir casos en los que la vía constitucional sí sea la idónea para tratar controversias que podrían tener algún tipo de conexión con la contratación pública y, por ello, no es posible descartar esa posibilidad de plano. Ahora bien, es claro que ese no es el caso de las medidas cautelares autónomas que se presentan con el objetivo de que los jueces constitucionales se pronuncien sobre temas estrictamente de carácter contractual, como la legalidad de la terminación unilateral de un contrato y sus efectos (como el cobro de multas y garantías).
- 26.** En el caso objeto de revisión, esta Corte identifica que la compañía accionante:
- 26.1.** Presentó una acción jurisdiccional de medidas cautelares autónomas.
- 26.2.** Estableció como pretensiones que el juez: i) deje sin efecto las resoluciones administrativas en las que el GAD declaró la terminación unilateral de los contratos principal y complementario; ii) disponga que el GAD no ejecute las garantías de buen uso de anticipo y fiel cumplimiento; iii) evite que el GAD la

²⁷ Como ya lo ha indicado este Organismo, “las medidas cautelares deben responder al ámbito de protección de estas como mecanismos de salvaguarda de derechos, y no frente a pretensiones ajenas a dicho objetivo”. CCE, sentencia 118-22-JC/23 (Desnaturalización e improcedencia manifiesta de las medidas cautelares constitucionales autónomas), 22 de noviembre de 2023, párr. 35.

²⁸ Ver, CCE, sentencia 87-20-IN/23, 25 de octubre de 2023, párr. 26-39.

registre como contratista incumplida en el portal del SERCOP; y, iv) disponga que el GAD se abstenga de tomar cualquier medida tendiente al bloqueo o retención de sus cuentas.

- 26.3.** Centró sus argumentos en los siguientes puntos: i) el GAD habría calculado las multas en su contra de forma errónea; ii) el GAD mantenía planillas pendientes de pago a su favor; iii) el GAD no aceptó su justificación sobre la existencia de caso fortuito o fuerza mayor; y, iv) el incumplimiento contractual no le sería atribuible.
- 26.4.** Refirió una posible vulneración de su derecho a la defensa en el proceso administrativo que concluyó con la terminación unilateral de los contratos principal y complementario por parte del GAD. Alegó también que se encontraba en riesgo su derecho a la tutela judicial efectiva y su patrimonio ya que el GAD pretendía ejecutar las garantías de buen uso de anticipo y fiel cumplimiento.
- 27.** Para esta Corte es claro que la solicitud de medidas cautelares presentada por la compañía no es compatible con el objeto de las medidas cautelares constitucionales autónomas. En efecto, la compañía no pretendía que se evite una vulneración inminente y grave de sus derechos constitucionales, sino que el juez emita un pronunciamiento de fondo sobre una controversia estrictamente de carácter contractual y, específicamente, sobre una terminación unilateral de un contrato y sus efectos.
- 28.** Si bien la compañía accionante hace referencia a posibles vulneraciones de derechos constitucionales, tanto sus pretensiones como su argumentación de las medidas cautelares permiten identificar que la garantía jurisdiccional se presentó con el único fin de resolver una controversia estrictamente de carácter contractual. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, en este tipo de casos, el enfoque debe centrarse en el fondo del caso y en la real intención del accionante, independientemente de que en su demanda haga, o no, referencia a posibles vulneraciones de derechos.²⁹ Además, la Corte ha indicado que un “factor que da luz sobre la procedencia de las medidas cautelares es la relación de estas medidas con la pretensión y los cargos presentados por el accionante”.³⁰ Los argumentos de la compañía accionante se centran en justificar el incumplimiento contractual identificado por el GAD. Por otro lado, sus pretensiones buscan detener los efectos producidos a partir del incumplimiento contractual: que el GAD declare la terminación unilateral de los contratos, cobre las garantías y tome las medidas administrativas correspondientes en contra de la compañía.

²⁹ CCE, sentencia 446-19-EP/24, 31 de enero de 2024, párr. 56.

³⁰ *Ibid.*

29. Esta Corte observa, además, que las pretensiones de la compañía accionante no son propias de las medidas cautelares que, por naturaleza, son de carácter provisional. En efecto, una de las pretensiones de la compañía accionante buscaba que el juez deje sin efecto las resoluciones mediante las cuales el GAD terminó unilateralmente los contratos principal y complementario. Esa medida ciertamente trasciende de lo provisional y, para tomarse, requeriría de un pronunciamiento sobre el fondo del caso. Para dejar sin efecto la terminación unilateral de los contratos, el juez habría tenido que analizar y pronunciarse sobre la veracidad, o no, de los argumentos que presentó la compañía accionante para justificar su incumplimiento contractual.
30. Adicionalmente, se observa que la garantía jurisdiccional ha sido utilizada con el fin de reemplazar a los procesos que el legislador ha reservado para la justicia ordinaria o para los mecanismos alternativos de solución de controversias. Para determinar la vía adecuada para el tratamiento de la controversia, debe tomarse en cuenta que las partes (*i.e.* la compañía accionante y el GAD) incluyeron, en el contrato principal, una cláusula arbitral que dejaba a discreción de las partes resolver las eventuales controversias ante un tribunal arbitral o ante la jurisdicción contencioso-administrativa. En el contrato complementario, por otro lado, las partes acordaron que las eventuales controversias sean resueltas ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Las referidas cláusulas de solución de controversias cuentan con los siguientes textos:

Contrato principal

Cláusula vigésima primera.- solución de controversias.

21.01. Si se suscitaren divergencias o controversias en la interpretación o ejecución del presente contrato, cuando las partes no llegaren a un acuerdo amigable directo, podrán utilizar los métodos alternativos para la solución de controversias en el Centro de Mediación de la Procuraduría General del Estado.

Para que proceda el arbitraje, debe existir previamente el pronunciamiento favorable del Procurador General del Estado, conforme el artículo 190 de la Constitución de la República del Ecuador.

21.02. En el caso de que se opte por la jurisdicción voluntaria, las partes acuerdan someter las controversias relativas a este contrato, su ejecución, liquidación e interpretación a arbitraje y mediación y se conviene lo siguiente: [...]

21.02.02.- Arbitraje

1. El arbitraje será en Derecho;

2. Las partes se someten al Centro de Arbitraje de la Cámara de Comercio de Quito [...].

21.03. Si respecto de la divergencia o controversia suscitadas no existiere acuerdo, y las partes deciden someterlas al procedimiento establecido en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, será competente el Tribunal Provincial de lo Contencioso Administrativo que ejerce jurisdicción en el domicilio de la Entidad del sector público. Las entidades contratantes de derecho privado, en este caso, recurrirán ante la justicia ordinaria.

Contrato complementario

Cláusula Vigésima: Solución de controversias

20.01. Si respecto de la divergencia o controversia existentes no se lograre un acuerdo directo entre las partes, éstas se someterán al procedimiento contencioso administrativo contemplado en el Código Orgánico General de Procesos; o a la normativa que corresponda; siendo competente para conocer la controversia el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo que ejerce jurisdicción en el domicilio de la Entidad Contratante.

- 31.** De acuerdo con lo pactado por la compañía accionante y el GAD, las controversias referentes a la interpretación o ejecución del contrato principal podían resolverse por la vía contencioso-administrativa o a través de mecanismos alternativos de solución de controversias. De acuerdo con el artículo 326 numeral 4 literal d) del Código Orgánico General de Procesos, las controversias en materia de contratación pública se deben tramitar a través de una acción especial ante la jurisdicción contencioso-administrativa (*i.e.* ante la justicia ordinaria).³¹ En caso de que las partes hubiesen optado por el arbitraje, el proceso habría estado regulado por la cláusula de solución de controversias del propio contrato principal, así como por las normas correspondientes de la Ley de Arbitraje y Mediación, su reglamento y, supletoriamente, el Código Orgánico General de Procesos.³² Para el caso del contrato complementario, es claro que las controversias de carácter contractual debían sustanciarse necesariamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa.
- 32.** Dependiendo de la vía elegida por las partes, tanto las autoridades de la justicia ordinaria (*i.e.* el tribunal de lo contencioso-administrativo competente) como el tribunal arbitral tendrían la facultad para pronunciarse sobre los actos emitidos por el GAD en el marco de la relación contractual y/o, de ser el caso, disponer la

³¹ COGEP, “Art. 326.- Acciones en el procedimiento contencioso administrativo. Se tramitarán en procedimiento contencioso administrativo las siguientes acciones [...] 4. Las especiales de: [...] d) Las controversias en materia de contratación pública [...]”.

³² Es necesario considerar que la jurisprudencia de este Organismo ha señalado que uno de los efectos (efecto negativo) del convenio arbitral es que las partes no pueden llevar sus disputas a la justicia ordinaria y, consecuentemente, los jueces ordinarios deben inhibirse de conocer cualquier demanda cuando verifiquen que exista una cláusula arbitral de por medio. (CCE, sentencia 2520-18-EP/23, 24 de mayo de 2023, párr. 35). En este mismo sentido, el artículo 7 de la Ley de Arbitraje y Mediación es claro al prescribir que, cuando las partes hayan acordado someter sus controversias a arbitraje, “los jueces deberán inhibirse de conocer cualquier demanda que verse sobre las relaciones jurídicas que las hayan originado, salvo en los casos de excepción previstos en esta Ley”.

indemnización correspondiente a la compañía accionante por el posible daño causado por la terminación unilateral de los contratos u otros actos del GAD durante la ejecución de los contratos.

- 33.** En el caso objeto de revisión, en cuanto la compañía accionante pretendió utilizar a las medidas cautelares autónomas para tramitar una controversia estrictamente de carácter contractual, relacionada con justificar un incumplimiento contractual y detener sus efectos, y que no estaban en juego derechos constitucionales, correspondía que el juez rechace las medidas cautelares solicitadas y archive el proceso. Tal decisión debía tomarse en virtud de respetar el objeto de las medidas cautelares, así como su naturaleza provisional, no permitir que la justicia constitucional reemplace a los mecanismos idóneos para tratar la controversia que el legislador ha reservado para la justicia ordinaria y los mecanismos alternativos de solución de controversias e, inclusive, para respetar la voluntad de las partes en cuanto a la solución de controversias que claramente se previó en los contratos.
- 34.** Sin embargo, aquello no sucedió. En efecto, el juez aceptó parcialmente las medidas cautelares y dejó sin efecto las resoluciones administrativas en las que el GAD terminó unilateralmente los contratos celebrados con la compañía accionante, exclusivamente en lo referente a la ejecución de las garantías de buen uso de anticipo y fiel cumplimiento. La fundamentación del juez se enfoca en lo siguiente:

Lo que la compañía accionante, expone, es que las liquidaciones de los valores por motivos de multas, son contradictorios, dicho sea de paso, sus resultantes dan una suma totalmente elevada a las situaciones reales que se dieron, lo cual podría llegar afectar [sic] al momento de la ejecución de pólizas de seguros emitidas a la misma en calidad de afianzado, inclusive, se afectaría el derecho de repetición por pago de póliza a la compañía aseguradora, al existir informes contradictorios. Infiriéndose por parte de este Juzgador, que la suma total de dicha liquidación, al ser errónea y contradictoria, en razón, de haberse realizado muchas aclaraciones a tales informes por parte de diferentes funcionarios, puede llegar a perjudicar a la compañía accionante, ya que si se pagase un valor que no corresponda, la compañía aseguradora cobraría en base al valor pagado, mas ya no, al que posteriormente pueda ser el valor correcto.

- 35.** Por tanto, es claro que la decisión del juez fue contraria al objeto de la garantía porque, encontrándose frente a una solicitud de medidas cautelares con pretensiones manifiestamente improcedentes, se pronunció sobre una controversia estrictamente de carácter contractual y técnica. Además, se observa que la medida dispuesta por el juez, al constituir un pronunciamiento de fondo, no respetó el carácter provisional de las medidas cautelares.
- 36.** Por lo expuesto, respondiendo al problema jurídico planteado, en vista de que el juez concedió parcialmente las medidas cautelares solicitadas por la compañía accionante,

a pesar de que la controversia era estrictamente de carácter contractual y no permitía evitar que se consume o que continúe una vulneración de derechos constitucionales (*i.e.* inobservando el objeto y el carácter provisional de la garantía), para este Organismo es claro que se desnaturalizó la garantía jurisdiccional.

4.2. ¿El juez de Guayaquil era competente para conocer la solicitud de medidas cautelares autónomas a pesar de que los actos acusados por la compañía accionante como vulneratorios de derechos se habrían originado y habrían producido sus efectos en la provincia de Orellana?

37. El artículo 86 numeral 2 de la Constitución establece que, para conocer garantías jurisdiccionales, “será competente la jueza o juez del lugar en el que se origina el acto o la omisión o donde se producen sus efectos”. La Corte Constitucional ha indicado claramente que “en el caso de la medida cautelar constitucional autónoma la o el juez competente en razón del territorio será el juez del lugar en el que se origina, por acción u omisión, la amenaza de vulneración a derechos constitucionales o donde se producirían sus efectos”.³³ En materia de garantías jurisdiccionales, la competencia en razón del territorio se rige por reglas especiales previstas en la Constitución y en la LOGJCC que, por su naturaleza, no necesariamente se asemejan a las reglas de competencia aplicables en los procesos tramitados ante la justicia ordinaria.
38. Asimismo, este Organismo ha señalado que “[e]n caso de ser incompetentes en razón del territorio, los jueces deben inadmitir la petición de estas medidas cautelares autónomas en su primera providencia” y que, en caso de no hacerlo, esto “puede ser considerado como fraude al sistema de justicia constitucional”.³⁴
39. En este caso concreto, esta Corte nota que:
- 39.1.** Los contratos principal y complementario fueron celebrados en la ciudad de El Coca, en la provincia de Orellana. Aquello consta en las cláusulas 26.01 y 25.02 de los contratos principal y complementario, respectivamente.
- 39.2.** La compañía accionante fijó su domicilio contractual en el cantón La Joya de los Sachas, provincia de Orellana. Esto consta en las cláusulas 25.02 y 24.02 de los contratos principal y complementario, respectivamente.
- 39.3.** Los contratos principal y complementario se debían ejecutar en la provincia de Orellana. Aquello queda claro al tomar en cuenta la obra que se debía ejecutar en virtud de los contratos: ampliación y colocación de asfalto de vía hacia el

³³ CCE, sentencia 12-23-JC/24, 28 de febrero de 2024, párr. 120.

³⁴ *Ibid.*, párr. 129.

centro turístico Petroglifos Milenarios en una longitud de 8.20 km, parroquia San José de Payamino, cantón Loreto, provincia de Orellana.

- 39.4.** El procedimiento administrativo que concluyó con la terminación unilateral de los contratos fue tramitado ante el GAD, en la provincia de Orellana.
- 39.5.** Las resoluciones administrativas mediante las cuales el GAD terminó unilateralmente los contratos principal y complementario fueron emitidas en la provincia de Orellana.
- 39.6.** Al consultar el RUC de la compañía en el portal del Servicio de Rentas Internas, se puede observar que la compañía accionante cuenta con tres establecimientos. Su establecimiento matriz se encuentra en La Joya de los Sachas, provincia de Orellana, su primer establecimiento adicional en Taracoa, provincia de Orellana, y su segundo establecimiento adicional en El Triunfo, provincia de Guayas.
- 39.7.** Al consultar el registro societario de la compañía accionante en el portal de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, se puede observar que el domicilio legal de la compañía accionante se encuentra en La Joya de los Sachas, provincia de Orellana.
- 39.8.** En su solicitud de medidas cautelares, la compañía incluyó el siguiente encabezado: “Christian Pinillo López, portador de la cédula de ciudadanía No. 0915142202, por los derechos que represento en mi calidad de Apoderado General, el Sr. Edgar Patricio García Albiño, por los derechos que represento en mi calidad de Gerente General de la compañía CONSTRUSACHA CIA. LTDA., con domicilio en la Provincia del Guayas, Cantón Guayaquil”.
- 39.9.** En un escrito posterior de alcance a la solicitud de medidas cautelares, la compañía adjuntó i) el nombramiento del gerente de la compañía inscrito en el Registro de la Propiedad y Mercantil de La Joya de los Sachas, provincia de Orellana; y, ii) un certificado de establecimiento registrado, emitido por el Servicio de Rentas Internas el 7 de octubre de 2022, en el que consta que la compañía tenía su domicilio en la provincia de Orellana y un establecimiento secundario —el tercero de la compañía— que había iniciado operaciones el 22 de agosto de 2022 en Guayaquil.

Como se puede observar, los actos acusados por la compañía accionante como vulneratorios de derechos se originaron y produjeron sus efectos en la provincia de Orellana. En efecto, los actos mediante los cuales el GAD terminó unilateralmente los contratos fueron emitidos en Orellana e impidieron que la compañía continúe

ejecutando la obra en Orellana, provincia en la que además la compañía había fijado su domicilio contractual y en la que se encontraba su domicilio legal y establecimiento matriz. En el expediente no existe ningún indicio que permita tener alguna duda razonable que conduzca a la conclusión de que un juez de Guayaquil podría haber sido competente en razón del territorio. En este caso, en cuanto la compañía accionante era la supuesta víctima de potenciales vulneraciones de derechos, bastaba con acceder a los registros públicos o leer los contratos, para concluir que su domicilio se encontraba en la provincia de Orellana.

41. El hecho de que en la solicitud de las medidas cautelares se haya indicado, sin siquiera presentar pruebas que lo acrediten, que el domicilio de la compañía, de su gerente o de un apoderado —cuestión que no queda clara en la solicitud de medidas cautelares— se encontraba en Guayaquil, no justificaba que la acción se presente en dicho cantón. Asimismo, presentar un certificado que acredite que una compañía cuenta con un establecimiento secundario en determinado lugar, de ninguna forma extiende la competencia en razón del territorio del juez de garantías jurisdiccionales a ese lugar. En efecto, esta Corte ya ha señalado que:

con la finalidad de evitar la manipulación de las reglas de competencia y el uso abusivo en materia de garantías jurisdiccionales por parte de personas jurídicas, esta Corte determina que la competencia de la autoridad jurisdiccional -en razón del lugar donde produce sus efectos- solo puede determinarse en función del domicilio tributario en territorio nacional del establecimiento principal (matriz) de dicha entidad, y nunca en función del domicilio de su representante, sus accionistas ni de la ubicación de sus filiales, sucursales o cualquier otro establecimiento secundario. Caso contrario, la autoridad judicial es incompetente y debe inadmitir la demanda en primera providencia.³⁵

42. Por tanto, para este Organismo es claro que el juez, quien pertenece a una Unidad Judicial de la ciudad de Guayaquil, no tenía competencia en razón del territorio para pronunciarse sobre la solicitud de medidas cautelares. La competencia para conocer la garantía jurisdiccional radicaba, en razón del territorio, en un juez o jueza de la provincia de Orellana. Por tanto, el juez debía declararse incompetente en su primera providencia. A pesar de ello, esto no sucedió ya que el juez decidió declararse competente tanto en el auto en el que concedió las medidas cautelares como en el que las revocó. Esto, en palabras de la Corte, “puede ser considerado como fraude al sistema de justicia constitucional”.³⁶

5. Declaratoria jurisdiccional previa

5.1. Antecedentes

³⁵ CCE, sentencia 355-24-EP/24, 21 de octubre de 2024, párr. 52.

³⁶ CCE, sentencia 12-23-JC/24, 28 de febrero de 2024, párr. 129.

43. Tal como se indica en la sección 4.2. *supra*, este Organismo ha identificado que el juez actuó sin competencia, en razón del territorio, ya que resolvió una controversia que le correspondía conocer a un juez o jueza de la provincia de Orellana. Por otro lado, como se expone en la sección 4.1. *supra*, esta Corte ha concluido que el juez desnaturalizó la garantía.
44. Además, la Corte toma en cuenta que, en enero de 2023, Harley Davidson Barrionuevo Cox, en calidad de prefecto del GAD, presentó un escrito ante la directora provincial del Guayas del Consejo de la Judicatura, solicitando el inicio del proceso disciplinario correspondiente para la destitución del juez (*i.e.* Humberto Maximiliano Barzola Hidalgo). La solicitud se basó en la falta de competencia en razón del territorio del juez.
45. El 13 de marzo de 2023, la secretaria de control disciplinario de la Dirección Provincial del Guayas del Consejo de la Judicatura presentó un oficio dirigido al presidente de la Corte Constitucional, solicitando que este Organismo emita, en caso de que corresponda, la declaración jurisdiccional previa.
46. Mediante auto de 21 de agosto de 2024, la jueza sustanciadora ordenó al juez que envíe su informe de descargo acerca de la posible desnaturalización de las medidas cautelares y de su posible actuación sin competencia en razón del territorio, ante una posible declaración jurisdiccional previa, en el término de 5 días. El informe fue remitido el 28 de agosto de 2024.

5.2. Competencia

47. De acuerdo con el artículo 109 numeral 2 del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”), en procesos de garantías jurisdiccionales, la Corte Constitucional es competente para realizar la declaratoria jurisdiccional previa “en el caso de las autoridades judiciales de última instancia”.³⁷
48. Asimismo, de conformidad con el artículo 7 del Reglamento para la Regulación de la Declaratoria Jurisdiccional Previa en Casos de Dolo, Manifiesta Negligencia o Error Inexcusable dentro de la Jurisdicción Constitucional, el Pleno de la Corte es competente para la declaratoria jurisdiccional previa “en los casos en que los actos u

³⁷ Art. 109 numeral 2: “[...] En procesos de única instancia, la declaración jurisdiccional deberá realizarla la o el juez del nivel orgánicamente superior. En el caso de las y los jueces y las y los conjuces nacionales, la declaratoria deberá realizarla el Pleno de la Corte Nacional. En procesos de garantías jurisdiccionales constitucionales, la declaratoria jurisdiccional deberá realizarla el tribunal del nivel inmediato superior que conoce el recurso de apelación y, en el caso de las autoridades judiciales de última instancia, la Corte Constitucional [...]”.

omisiones de las juezas, jueces, fiscales, defensores o defensoras públicas sean objeto de control por medio de [...] los procesos de selección y revisión de sentencias y resoluciones de garantía jurisdiccional”.³⁸

49. Por tanto, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para declarar el dolo, la manifiesta negligencia o el error inexcusable respecto de los autos de 21 de octubre y 22 de noviembre, emitidos por el juez en el proceso de medidas cautelares autónomas signado con el número 09281-2022-02779. El juez emitió la decisión de última instancia del referido proceso que actualmente se encuentra ejecutoriada.

5.3. Fundamentos de descargo

50. En su informe de descargo, acerca de su competencia en razón del territorio, el juez sostiene que “el actor” indicó en su solicitud de medidas cautelares que su domicilio era en el cantón Guayaquil y adjuntó “un RUC de la compañía accionante cuya dirección efectivamente señalaba Guayaquil”. Manifiesta que, con la solicitud de revocatoria de las medidas cautelares presentada por el GAD, determinó que la documentación presentada por la compañía, incluyendo su RUC, “inducían a engaño, pues la documentación completa evidenciaba que el domicilio de la compañía no era en ese cantón”. Argumenta que, en ese escenario, revocó las medidas cautelares.
51. Sobre la posible desnaturalización de las medidas cautelares, el juez afirma que “buscó suspender los efectos de actuaciones administrativas que prima facie se consideraron amenazas lesivas a derechos constitucionales”. Sostiene que no se atribuyó “competencias propias de la justicia ordinaria” y, para fundamentarlo, argumenta que:

considerar que un juez no podía haber ordenado suspender o dejar sin efectos jurídicos actuaciones administrativas porque esa competencia es de otra autoridad es una falacia de petición de principio. Sería tan absurda como sostener que un juez no puede ordenar el reintegro de un funcionario a su puesto de trabajo porque la Dirección de Talento Humano es la competente para la emisión de acciones de personal; o que un juez no puede dar de baja una glosa o una coactiva porque la competencia constitucional para establecer responsabilidades la tiene la Contraloría General del Estado.

52. En su informe, el juez reconoce que, tiempo después de conceder parcialmente las medidas cautelares, tuvo conocimiento de hechos que le permitieron saber que la compañía buscaba la desnaturalización de las medidas cautelares. Entre esos hechos, menciona que tuvo conocimiento de que la compañía presentó una acción de

³⁸ “Art. 7.- El Pleno de la Corte Constitucional será competente para la declaratoria jurisdiccional previa en los casos en que los actos u omisiones de las juezas, jueces, fiscales, defensores o defensoras públicas sean objeto de control por medio de las acciones extraordinarias de protección y de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, así como en los procesos de selección y revisión de sentencias y resoluciones de garantía jurisdiccional [...]”.

protección con medidas cautelares con las mismas pretensiones. Finalmente, el juez recuerda que, en un auto posterior, determinó que las medidas cautelares no tenían sustento y por ello las revocó.

5.4. Análisis de la conducta del juez, relacionada con su falta de competencia en razón del territorio y la desnaturalización de las medidas cautelares, como un posible error inexcusable

53. El artículo 32 del COFJ establece que un error judicial se produce “cuando existe por parte de un juez [...] una alteración de los hechos o una equivocación inaceptable e incontestable en la interpretación o aplicación de disposiciones jurídicas específicas, en la sustanciación y resolución de un determinado proceso judicial”.

54. Además, el artículo 190.3 del COFJ ordena que, para la declaración de error inexcusable, deben verificarse los siguientes parámetros mínimos:

1. Que el acto u omisión judicial que se imputa como error inexcusable sea de aquellos errores judiciales sobre los cuales no se puede ofrecer motivo o argumentación válida para disculparlo.
2. Que el acto u omisión judicial que se imputa como error inexcusable no se trate de una controversia derivada de diferencias legítimas, e incluso polémicas, en la interpretación o aplicación de disposiciones jurídicas.
3. Que el acto u omisión judicial que se imputa como error inexcusable cause un daño efectivo y de gravedad al justiciable, a terceros o a la administración de justicia.

55. Finalmente, el artículo 109 del mismo cuerpo normativo prescribe que el error inexcusable constituye una infracción gravísima y define los parámetros de gravedad y daño a los que se refiere el artículo 190.3.3 del COFJ:

Para que un error judicial sea inexcusable debe ser grave y dañino, sobre el cual el juez, fiscal o defensor tiene responsabilidad. Es grave porque es un error obvio e irracional, y por tanto indiscutible, hallándose fuera de las posibilidades lógicas y razonables de interpretación de las normas o de apreciación de los hechos de una causa. Finalmente, es dañino porque al ser un error grave perjudica significativamente a la administración de justicia, a los justiciables o a terceros.

56. En primer lugar, esta Corte verifica que el juez cometió errores judiciales en términos del artículo 32 del COFJ. En el caso concreto, el juez cometió “una equivocación inaceptable e incontestable en la interpretación o aplicación de disposiciones jurídicas específicas”. Esto se verifica tanto en la actuación sin competencia en razón del territorio como en la desnaturalización de la garantía jurisdiccional.

- 57.** De conformidad con el artículo 86 numeral 2 de la Constitución y la jurisprudencia de la Corte,³⁹ el competente para conocer una garantía jurisdiccional es “la jueza o juez del lugar en el que se origina el acto o la omisión o donde se producen sus efectos”. Tal como se indicó en la sección 4.2. *supra*, en el caso objeto de revisión, el lugar en el que se originó el acto u omisión y donde se produjeron los efectos no fue Guayaquil, sino la provincia de Orellana. Por tanto, al no declararse incompetente en razón del territorio y haber resuelto las medidas cautelares autónomas, el juez contravino, entre otras normas de menor jerarquía, el artículo 86 numeral 2 de la Constitución.
- 58.** Además, como se explica en la sección 4.1. *supra*, el juez desnaturalizó las medidas cautelares. Su decisión fue contraria al objeto de la garantía porque, encontrándose frente a una solicitud de medidas cautelares con pretensiones manifiestamente improcedentes, se pronunció sobre una controversia estrictamente de carácter contractual y técnico. Además, la medida que dispuso, al constituir un pronunciamiento de fondo, no respetó la naturaleza provisional de las medidas cautelares. Conforme el análisis presentado en la sección 4.1. *supra*, la decisión del juez contravino, entre otros, el artículo 27 de la LOGJCC y múltiples sentencias emitidas por la Corte Constitucional.
- 59.** En segundo lugar, esta Corte estima que, sobre los errores cometidos, no se puede ofrecer argumento o motivación válida para disculparlos.
- 60.** Como se expuso en la sección 4.2. *supra*, en el expediente del caso no existe ningún indicio que permita tener alguna duda razonable que conduzca a la conclusión de que un juez de Guayaquil podría haber sido competente en razón del territorio. Con la simple revisión de los contratos que formaban parte del expediente o de los registros públicos, el juez habría podido determinar fácilmente que no era competente en razón del territorio. Por ello, no se puede aceptar el argumento del juez según el cual habría sido inducido a error por parte de la compañía. Es más, el GAD le presentó toda la información pertinente y, a pesar de ello, en el auto en el que revocó las medidas cautelares el juez ratificó su competencia.
- 61.** Por otro lado, si bien el juez alega que, al comprender que las medidas cautelares carecían de sustento e incluso que se buscaba su desnaturalización, revocó su auto inicial, esto no justifica el hecho de haber concedido medidas cautelares en un escenario en el que era evidente que las pretensiones de la compañía eran manifiestamente improcedentes. Como se expone en la sección 4.1. *supra*, era claro que las medidas cautelares no buscaban evitar o detener la vulneración de derechos, sino que buscaban un pronunciamiento de fondo sobre una cuestión estrictamente de

³⁹ CCE, sentencia 12-23-JC/24, 28 de febrero de 2024, párr. 120.

carácter contractual y técnico y pretendían que se emitan medidas contrarias a la naturaleza provisional de las medidas cautelares.

62. En tercer lugar, los errores del juez no se tratan de controversias derivadas de diferencias legítimas, e incluso polémicas, en la interpretación o aplicación de disposiciones jurídicas.
63. El artículo 86 de la Constitución es sumamente claro al momento de delimitar la competencia para los jueces y juezas que conocen garantías jurisdiccionales. La jurisprudencia de la Corte también ha sido clara al interpretar esta norma en casos anteriores.⁴⁰ En el caso objeto de revisión, no existía ningún motivo por el cual la aplicación de las normas relativas a la competencia en razón del territorio del juez haya podido estar sujeta a una interpretación distinta por parte del juez. Todos los elementos detallados en la sección 4.2. *supra* conducían a la misma conclusión: el juez o la jueza competente necesariamente debía ser uno o una de la provincia de Orellana.
64. Asimismo, esta Corte estima que, de la simple lectura de las pretensiones de la solicitud de medidas cautelares, era claro que la compañía había presentado pretensiones manifiestamente improcedentes. El juez no podía conceder tales pretensiones ya que, como se explica en la sección 4.1. *supra*, evidentemente versaban sobre una cuestión estrictamente de carácter contractual y técnico y, además, requerían de un pronunciamiento de fondo ajeno a la naturaleza provisional de la garantía.
65. En cuarto lugar, los errores cometidos por el juez son graves y dañinos. Cada error es grave en la medida en que, en términos del COFJ, “es un error obvio e irracional, y por tanto indiscutible, hallándose fuera de las posibilidades lógicas y razonables de interpretación de las normas o de apreciación de los hechos de una causa”. Como ya se indicó, en el caso objeto de revisión era claro que el juez o jueza competente era el de Orellana y no uno de Guayaquil y que aquello era fácilmente verificable al leer los contratos que formaban parte del expediente, revisar los registros públicos correspondientes o verificar el lugar en el que se desarrolló el procedimiento administrativo que concluyó con la emisión de las resoluciones de terminación unilateral de los contratos. Además, era evidente que las pretensiones de la compañía eran manifiestamente improcedentes.
66. Por otro lado, los errores son dañinos porque perjudicaron al GAD. En efecto, la decisión del juez evitó, temporalmente, que el GAD pueda ejecutar las garantías de buen uso de anticipo y fiel cumplimiento de los contratos principal y complementario celebrados con la compañía accionante, afectando así su patrimonio y posiblemente

⁴⁰ *Ibid.*

retrasando los procesos de contratación para la continuación de la obra. Además, al existir la desnaturalización de una garantía, es claro que, automáticamente, también se produce un daño grave a la administración de justicia.

67. Por lo expuesto, la Corte concluye que el juez, al haber resuelto las medidas cautelares autónomas presentadas por la compañía accionante a pesar de su clara falta de competencia en razón del territorio, desnaturalizado la garantía y causado un daño al GAD y a la administración de justicia, incurrió en la figura del error inexcusable. Por tanto, corresponde remitir la presente sentencia al Consejo de la Judicatura para que continúe con el trámite correspondiente dentro del proceso disciplinario abierto en contra del juez.

6. Abuso del derecho

68. El artículo 23 de la LOGJCC establece:

Art. 23.- Abuso del derecho.- La jueza o juez podrá disponer de sus facultades correctivas y coercitivas, de conformidad con el Código Orgánico de la Función Judicial, a quien, abusando del derecho, interponga varias acciones en forma simultánea o sucesiva por el mismo acto u omisión, por violación del mismo derecho y en contra de las mismas personas.

En los casos en que los peticionarios o las abogadas y abogados presenten solicitudes o peticiones de medidas cautelares de mala fe, desnaturalicen los objetivos de las acciones o medidas o con ánimo de causar daño, responderán civil o penalmente, sin perjuicio de las facultades correctivas otorgadas a las juezas o jueces por el Código Orgánico de la Función Judicial y de las sanciones que puedan imponer las direcciones regionales respectivas del Consejo de la Judicatura.⁴¹

69. En el caso objeto de revisión, esta Corte ha identificado que la compañía accionante presentó una solicitud de medidas cautelares cuyo objetivo principal radicaba en dejar sin efecto las resoluciones administrativas mediante las cuales el GAD terminó unilateralmente los contratos principal y complementario. Tal como se indicó en la sección 4.1. *supra*, las controversias que son estrictamente de carácter contractual y que, como en este caso, se limitan a la determinación de un incumplimiento contractual y sus efectos, no pueden ser tratadas en la vía constitucional ya que aquello desnaturalizaría las garantías jurisdiccionales.

⁴¹ Esta Corte ha señalado que, “para que exista abuso del derecho, deben verificarse los siguientes elementos: 1. El elemento subjetivo, que se refiere a los peticionarios o a las abogadas y abogados que presenten acciones de garantías jurisdiccionales. 2. La conducta, que puede consistir en: 2.1. Proponer varias acciones de forma simultánea o sucesiva por el mismo acto u omisión, alegando la violación del mismo derecho y en contra de las mismas personas; 2.2. Presentar peticiones de medidas cautelares de mala fe; o, 2.3. Desnaturalizar el objeto de las garantías jurisdiccionales con ánimo de causar daño” CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 7 de junio de 2023, párr. 69.

- 70.** La compañía buscó la desnaturalización de las medidas cautelares, estando consciente de que aceptar sus pretensiones causaría daño al GAD y sus administrados al impedir el cobro de las garantías de buen uso de anticipo y de fiel cumplimiento previstas en los contratos y que continúen los procesos de contratación para la culminación de la obra que incluso beneficiaba a comunidades indígenas. Además, el hecho de que las medidas cautelares se hayan presentado en un lugar totalmente ajeno al del juez competente en razón del territorio también es un indicio del ánimo de causar daño por parte de la compañía.
- 71.** Por lo expuesto, esta Corte concluye que en este caso podría configurarse un abuso del derecho y que, por tanto, corresponde: i) enviar el expediente al Consejo de la Judicatura para que inicie el proceso disciplinario y tome las medidas que correspondan en contra del abogado Juan Carlos Cucalón Vélez, quien patrocinó a la compañía accionante para la presentación de las medidas cautelares; y, ii) declarar el abuso del derecho por parte de la compañía para que, de ser el caso, responda civilmente por los daños que podría haber causado al GAD.

7. Reparación

- 72.** En cuanto este Organismo ha identificado que el juez desnaturalizó las medidas cautelares autónomas y actuó sin competencia en razón del territorio en el caso objeto de revisión, corresponde que esta Corte deje sin efecto el auto de 21 de octubre de 2022, así como todas las actuaciones posteriores llevadas a cabo en el proceso signado con el número 09281-2022-02779, y ratificar el archivo del proceso.
- 73.** Además, esta Corte es consciente de que la decisión del juez evitó, temporalmente, que el GAD pueda ejecutar las garantías de buen uso de anticipo y fiel cumplimiento de los contratos principal y complementario. Asimismo, aquello pudo haber retrasado los procesos de contratación para la continuación de la obra. Este Organismo también toma en cuenta que el juez, el 22 de noviembre de 2022 (*i.e.* un mes después de haber aceptado parcialmente las medidas cautelares), revocó las medidas y archivó el proceso. Por ello, se dejan a salvo todas las acciones con las que cuente el GAD para que, de haber existido un daño, las presente en contra del Estado (que, de ser el caso, podría repetir contra el juez) y/o de CONSTRUSACHA CIA. LTDA.

8. Decisión

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

1. **Rechazar por improcedente** la solicitud de medidas cautelares autónomas presentada por CONSTRUSACHA CIA. LTDA.
2. **Dejar sin efecto** el auto de 21 de octubre de 2022, así como todas las actuaciones posteriores llevadas a cabo en el proceso signado con el número 09281-2022-02779, y ratificar el archivo del referido proceso.
3. **Dejar a salvo** todas las acciones con las que cuente el GAD para que, de haber existido un daño, las presente en contra del Estado (que, de ser el caso, podría repetir contra el juez) y/o de CONSTRUSACHA CIA. LTDA.
4. **Declarar** que el juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales con Competencia en Delitos Flagrantes de Guayaquil, provincia de Guayas, Humberto Maximiliano Barzola Hidalgo, incurrió en un error inexcusable por haber desnaturalizado las medidas cautelares autónomas y haberse pronunciado sin tener competencia en razón del territorio. Por tanto, se dispone que el expediente, con la declaratoria jurisdiccional previa contenida en esta sentencia, sea puesto en conocimiento del Consejo de la Judicatura para que continúe con el proceso disciplinario correspondiente. El Consejo de la Judicatura deberá informar a la Corte sobre el inicio, desarrollo y resultados del procedimiento en el plazo de 6 meses contados a partir de la notificación con la presente sentencia. Además, se deberá notificar a la Comisión de la Corte Nacional de Justicia de Compilación, Análisis y Unificación de las Calificaciones Jurisdiccionales de Infracciones de conformidad con el artículo 15 del Reglamento para la Regulación de la Declaratoria Jurisdiccional Previa en Casos de Dolo, Manifiesta Negligencia o Error Inexcusable dentro de la Jurisdicción Constitucional.
5. **Llamar la atención** al abogado Juan Carlos Cucalón Vélez, quien patrocinó a la compañía accionante para la presentación de las medidas cautelares autónomas, conforme el análisis de la sección 6 de la presente sentencia sobre un posible abuso del derecho. Además, se dispone el envío del expediente al Consejo de la Judicatura para que inicie el proceso disciplinario correspondiente en contra del referido abogado y tome las medidas que correspondan de acuerdo con la ley. El Consejo de la Judicatura deberá informar a la Corte sobre el inicio, desarrollo y resultados del procedimiento en el plazo de 6 meses contados a partir de la notificación con la presente sentencia.
6. **Disponer** la devolución del expediente del proceso de origen.
7. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 21 de noviembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Carmen Corral Ponce

SENTENCIA 43-23-JC/24

VOTO CONCURRENTENTE

Jueza constitucional Carmen Corral Ponce

1. Con el acostumbrado respeto a los argumentos esgrimidos por la jueza ponente y por los magistrados que votaron a favor de la sentencia 43-23-JC/24 (“**sentencia de mayoría**”), en observancia de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, me permito fundamentar el presente voto particular en los siguientes términos.
2. Citando al párrafo 52 de la sentencia 355-24-EP/24, frente a la cuál formulé un voto concurrente, la sentencia de mayoría señala que:

[...] con la finalidad de evitar la manipulación de las reglas de competencia y el uso abusivo en materia de garantías jurisdiccionales por parte de personas jurídicas, esta Corte determina que la competencia de la autoridad jurisdiccional -en razón del lugar donde produce sus efectos- solo puede determinarse en función del domicilio tributario en territorio nacional del establecimiento principal (matriz) de dicha entidad, y nunca en función del domicilio de su representante, sus accionistas ni de la ubicación de sus filiales, sucursales o cualquier otro establecimiento secundario. Caso contrario, la autoridad judicial es incompetente y debe inadmitir la demanda en primera providencia.

3. Si bien coincido con la decisión de la sentencia de mayoría, presento mi voto concurrente por discrepar con el criterio referido en dicha cita. Pues, efectos de la competencia territorial, en los casos en que el accionante sea una persona jurídica, no queda claro cuál sería la base legal o jurídica para sostener que aquellas pueden demandar en su domicilio.¹ Como he señalado en ocasiones previas:

[...] no pretendo señalar que en ningún caso podría extenderse la competencia territorial al domicilio (matriz) de la persona jurídica. Sino que, esta interpretación que se ha efectuado con base en una regla que se creó bajo consideraciones inherentes a las personas naturales, no puede aplicarse automáticamente a las personas jurídicas. Pues para ello es imperativo identificar los motivos que conllevarían a que una persona jurídica -en tanto ficción legal-, tenga la capacidad de arrastrar los efectos del acto impugnado a un determinado lugar geográfico. Recordando, precisamente, que las personas jurídicas

¹ Para complementar lo dicho, quiero dejar sentado que, en el caso de la acción de protección, la radicación de competencia en el domicilio del actor puede darse en razón de que el accionante se trata de una persona natural. Por el contrario, para el caso de hábeas corpus, esta garantía jurisdiccional se puede plantear ante el juzgador del domicilio del accionante solo en el supuesto de desconocimiento del lugar de privación de libertad, conforme al criterio de la sentencia 98-23-JH/23, esto es que “cabe en casos de desaparición forzada de personas, o cuando no hubiere orden de privación de la libertad librada dentro de un proceso penal”.

en tanto son una ficción, no existen *per se* en el plano territorial, como sí ocurre con una persona natural.²

[...] De todo lo anterior, queda claro que la excepción es que la acción pueda presentarse en el domicilio del actor, como lo ha manifestado la jurisprudencia de esta Corte. No obstante, la misma se ha formulado sobre la base de consideraciones inherentes a las personas naturales. Por lo mismo, no considero que la regla creada en el voto de mayoría –en relación al domicilio tributario de las personas jurídicas (matriz)– deba aplicarse automáticamente a estas, como sí ocurre con las personas naturales. Para ello, será necesario que los jueces acrediten caso a caso, de qué manera las violaciones de derechos irradian sus efectos hasta la matriz de la persona jurídica.³

4. Así, dejo sentada la razón por la que concuro con la decisión adoptada en el caso *in examine*.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE
Carmen Corral Ponce

Firmado
digitalmente por
CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE

JUEZA CONSTITUCIONAL

² Voto concurrente a la sentencia 355-24-EP/24, párr. 8.

³ *Ibid.*, párr. 9.

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 43-23-JC, fue presentado en Secretaría General el 05 de diciembre de 2024, mediante correo electrónico a las 21:09; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

4323JC-76cc1



Caso Nro. 43-23-JC

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto concurrente que antecede fue suscrito el día viernes trece de diciembre de dos mil veinticuatro, 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 12-24-EE/24
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 19 de diciembre de 2024

CASO 12-24-EE

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

DICTAMEN 12-24-EE/24

Resumen: La Corte Constitucional realiza el control de constitucionalidad de la renovación por 30 días de la declaratoria de estado de excepción, por la causal de grave conmoción interna, que rige en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro; el Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha y en el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay, declarado mediante decreto ejecutivo 469 de 02 de diciembre de 2024. La Corte emite dictamen favorable por la causal de grave conmoción interna.

1. Antecedentes

1. El 3 de octubre de 2024, el presidente de la República emitió el decreto ejecutivo 410, mediante el cual declaró el estado de excepción en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro; el Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha y en el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay.
2. El 14 de noviembre de 2024, la Corte Constitucional emitió el dictamen 11-24-EE/24 en el que declaró la constitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción, exclusivamente por la causal de grave conmoción interna y de tres de las medidas adoptadas.¹
3. Mediante oficio T. 372-SGJ-24-0451 de 02 de diciembre de 2024, el presidente de la República puso en conocimiento de la Corte Constitucional la renovación del estado de excepción. Además, adjuntó una copia del decreto ejecutivo 469 emitido en la misma fecha y los informes que recomiendan su renovación, remitidos por el Servicio Integrado de Seguridad ECU 911; el Ministerio del Interior y la Policía Nacional del Ecuador.
4. Por sorteo automático de 02 de diciembre de 2024, su conocimiento correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz. El 5 de diciembre de 2024, el juez

¹ El dictamen fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alf Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín.

sustanciador avocó conocimiento de la causa y dispuso a la Presidencia de la República que remita las constancias de notificación a los organismos correspondientes. Esta información fue remitida el mismo día.²

2. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre la constitucionalidad del decreto ejecutivo 469 que renueva el estado de excepción. Esto, conforme a lo dispuesto en los artículos 166 y 436 numeral 8 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75, numeral 3, literal c) y 119 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Requisitos de procedencia de la renovación del estado de excepción

6. Sobre la renovación de un estado de excepción, con base en el artículo 166 de la Constitución, este Organismo ha establecido que, para su procedencia, se debe verificar la convergencia de tres requisitos: i) que persistan las causas que motivaron el estado de excepción (presupuesto fáctico); ii) que el estado de excepción se encuentre vigente al momento de la renovación (temporalidad); y, iii) que la renovación se notifique, como tal, de forma expresa (formalidad).³

3.1. Requisitos para la renovación del estado de excepción

7. El artículo 166 de la Constitución establece: “[...] El decreto de estado de excepción tendrá vigencia hasta un plazo máximo de sesenta días. Si las causas que lo motivaron persisten podrá renovarse hasta por treinta días más, lo cual deberá notificarse [...]”.
8. En este caso, este Organismo encuentra que: i) según lo examinado en el decreto ejecutivo 469, el presidente de la República presenta argumentos que refieren a las causas que motivaron el estado de excepción como la persistencia del incremento de hechos de violencia provocados principalmente por los grupos de delincuencia organizada en los territorios en los que se declara el estado de excepción; ii) el decreto ejecutivo 469 fue emitido el 2 de diciembre de 2024, misma fecha en la que culminaba el estado de excepción originario; y, iii) el presidente de la República, en el artículo 1 del referido decreto ejecutivo dispone expresamente la renovación del estado de excepción declarado el 3 de octubre de 2024. También lo expone en el oficio T. 372-

² Mediante escrito ingresado el 5 de diciembre de 2024, la Presidencia de la República remitió a la Corte Constitucional las constancias de notificación del decreto ejecutivo 469 a los siguientes organismos: Asamblea Nacional, Corte Constitucional del Ecuador, Organización de las Naciones Unidas y Organización de los Estados Americanos.

³ Ver, por ejemplo, CCE, dictamen 7-23-EE/23, 01 de agosto de 2024, párr. 9; dictamen 9-24-EE/24, 12 de septiembre de 2024, párr. 10.

SGJ-24-0451, mediante el cual notificó el decreto a esta Corte.

9. Así, esta Corte verifica el cumplimiento de los requisitos para que el decreto ejecutivo 469 configure una renovación del estado de excepción declarado previamente en el decreto ejecutivo 410 de 03 de octubre de 2024.

4. Control formal de la declaratoria de estado de excepción

10. De acuerdo con el artículo 120 de la LOGJCC, se verificará si la renovación del estado de excepción cumple con los siguientes requisitos formales: “1. Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca; 2. Justificación de la declaratoria; 3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria; 4. Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso; y, 5. Las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los Tratados Internacionales”.

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

11. En cuanto a la identificación de los hechos, el decreto ejecutivo 469 remite al contenido del estado de excepción original, declarado mediante decreto ejecutivo 410 y al dictamen 11-24-EE/24 y añade en la sección denominada “Fundamentos fácticos” reportes, noticias e informes que motivan la renovación del estado de excepción y que constan como información reservada:
12. Noticias del 27 y 28 de noviembre del medio informativo “Primicias” que reportan hechos de violencia en Guayaquil y Durán. También, señala los hechos ocurridos el 1 de diciembre de 2024 en el cantón El Guabo, provincia de El Oro. Noticia del medio de comunicación “Machala Móvil”.
13. Informes reservados del Centro de Inteligencia Estratégica (“CIES”). El primero, el Informe CIES-SUG-S-2024-235-OF de 25 de noviembre de 2024, mediante el cual expone datos sobre “la tendencia de la violencia focalizada por las provincias y cantones referentes al estado de excepción [...]” y también el informe CIES-CGJ-023-2024 de 20 de noviembre de 2024, que contiene un informe de carácter jurídico para la renovación del estado de excepción.
14. Informe del Servicio Integrado de Seguridad ECU 911, número SIS-SIS-2024-0700-OF de 26 de noviembre de 2024, denominado “Informe de Justificación para la renovación de la declaratoria de estado de excepción respecto al Decreto Ejecutivo No. 410”.
15. Informes CCFFAA-J-3-PM-2024-209-INF de la Dirección de Operaciones

Multidominio del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, y el informe. CCFFAA-DAJ-2024-003-INF, ambos de 25 de noviembre de 2024.

16. El oficio MDI-VSI-2024-2432-OF de 25 de noviembre de 2024, emitido por el Ministerio del Interior que contiene el informe jurídico MDI-CGJ-2024-0831-MEMO e informes técnicos de la Subsecretaría de Seguridad Pública y de la Dirección de Análisis de la Información con número PN-DAI-EII-2024-496-INF de 21 de noviembre de 2024.
17. Con estas causas, en el artículo 1 del decreto ejecutivo 469, el presidente de la República fundamenta la renovación del estado de excepción en la causal de grave conmoción interna, prevista en el artículo 164 de la Constitución. Por lo expuesto, esta Corte verifica que el presidente identifica de manera precisa los hechos concretos que fundamentan la renovación del estado de excepción en la causal de grave conmoción interna y, por tanto, el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 120.1 de la LOGJCC.

4.2. Justificación de la declaratoria

18. La Corte Constitucional ha considerado que la renovación de un estado de excepción puede justificarse por “la permanencia de los hechos que lo originaron, por el recrudecimiento de los mismos o por la necesidad de fortalecer las medidas temporales adoptadas con miras a procurar una efectiva transición hacia el régimen de ordinariedad”.⁴
19. En el decreto ejecutivo 469, el presidente de la República expone que:

la efectividad que han tenido las fuerzas del orden, evidenciado tanto en los informes de las Fuerzas Armadas a nivel de operativos militares complementarios, Policía Nacional en relación al análisis de violencia y resultados obtenidos como del reporte de emergencias del SIS ECU 911, que reflejan el accionar, que dentro de este ámbito, pero no excluyente de otras medidas ordinarias, el Gobierno implementa desde la declaratoria del estado de excepción con el Decreto Ejecutivo No. 410, y las medidas establecidas; sin embargo, los actos violentos y demás modus operandi de los grupos armados organizados persisten, en las provincias y cantón focalizados, y es necesario mantener el mismo régimen excepcional dispuesto en el Decreto Ejecutivo No. 410.

20. Así, el presidente de la República justifica la renovación del estado de excepción por la causal de grave conmoción interna, basado en la persistencia de los hechos que lo originaron. Por lo expuesto, se verifica el cumplimiento formal del artículo 120.2 de la LOGJCC.

⁴ CCE, dictamen 7-21-EE/21, 29 de noviembre de 2021, párr. 12; dictamen 9-24-EE/24, 12 de septiembre de 2024, párr. 17.

4.3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria

21. En cuanto al ámbito territorial, el artículo 1 del decreto ejecutivo 469 prevé que la renovación del estado de excepción surtirá efectos en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro; el Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha y, el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay.
22. En relación al ámbito temporal, la renovación del estado de excepción durará 30 días adicionales a partir de la terminación del estado de excepción originario, declarado en el decreto ejecutivo 410. Por tanto, cumple el requisito del artículo 120.3 de la LOGJCC.

4.4. Derechos que sean susceptibles de suspensión o limitación

23. En el decreto ejecutivo 469, se dispone renovar la declaratoria de estado de excepción por treinta días “en los términos establecidos en el Decreto Ejecutivo No. 410 de 03 de octubre de 2024, y en estricto cumplimiento de los parámetros dispuestos por la Corte Constitucional del Ecuador en su dictamen 11-24-EE/24 de 14 de noviembre de 2024.” En ese sentido, el mencionado dictamen declaró la constitucionalidad únicamente de la suspensión de la inviolabilidad de domicilio, la inviolabilidad de correspondencia y de la libertad de tránsito y declaró la inconstitucionalidad de la suspensión de la libertad de reunión. Por tanto, a efectos de la renovación de la declaratoria de estado de excepción, se constata que los derechos suspendidos son únicamente los admitidos por la Corte Constitucional en los términos del dictamen 11-24-EE.

4.5. Notificaciones requeridas por la Constitución y tratados internacionales

24. Conforme se indicó en párrafos previos, el presidente de la República, el 5 de diciembre de 2024 envió a esta Corte la constancia de las notificaciones realizadas a la Asamblea Nacional, la Organización de los Estados Americanos y la Organización de las Naciones Unidas. Por tanto, se verifica el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 120.5 de la LOGJCC.

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

25. De acuerdo con el artículo 121 de la LOGJCC, se verificará si el decreto ejecutivo 469 cumple 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.

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

- 26.** Esta Corte ha determinado que 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. Como parte de este control, “la Corte Constitucional busca comprobar que los hechos afirmados por la Presidencia de la República se encuentren demostrados de forma suficiente con material probatorio objetivo, útil e idóneo”.⁵
- 27.** La constatación material de la real ocurrencia de los hechos que fundamenta la renovación de la declaratoria de un estado de excepción es un elemento sustancial del control que realiza la Corte, pues tiene como propósito impedir que dicha declaratoria o su renovación, tenga un carácter preventivo, es decir, que se efectúe sobre hechos posibles o futuros que no se encuentren debidamente comprobados.⁶
- 28.** Como ha sostenido la jurisprudencia de este Organismo, el estado de excepción tiene la finalidad de responder frente a hechos actuales e inusuales. En ese sentido, la Corte ha establecido que:
- [b]ajo ningún supuesto la Corte Constitucional puede tener como probada la real ocurrencia de los hechos que motivan el estado de excepción, cuando los hechos afirmados por la Presidencia de la República no estén respaldados en material probatorio suficiente, es decir, no pueden sustentarse únicamente en afirmaciones o apreciaciones individuales de dicho órgano de gobierno.
- 29.** De esta forma, el presidente de la República podría basarse en informes o reportes de las autoridades nacionales competentes en la materia sobre la cual versa el estado de excepción; en material documental, audiovisual o informes periciales; en informes o reportes de los organismos internacionales especializados; en reportes o noticias objetivas de medios de comunicación; entre otros.⁷
- 30.** Esta Corte observa que el presidente de la República, en la renovación que declara en el decreto ejecutivo 469 y en los informes adjuntos se refiere a hechos de violencia

⁵ CCE, dictamen 8-21-EE/21, 10 de diciembre de 2021, párr. 18; dictamen 9-24-EE/24, 12 de septiembre de 2024, párr. 24.

⁶ CCE, dictamen 2-23-EE/23, párr. 43.

⁷ CCE, dictamen 7-24-EE/24, 01 de agosto de 2024, párr. 23.

que habrían tenido lugar en las circunscripciones que se encuentran bajo la declaratoria del estado de excepción emitida en el decreto ejecutivo 410:

- 31.** Refiere al hallazgo de un “cuerpo decapitado y en llamas” en la ciudad de Guayaquil la mañana del 27 de noviembre de 2024; una masacre ocurrida en la ciudad de Durán el 28 de noviembre de 2024 que incluiría a un adolescente; el asesinato de una adolescente de 14 años en la ciudad de Machala el 29 de noviembre de 2024 y; una masacre que habría provocado la muerte de 10 personas en el Cantón El Guabo, en El Oro, ocurrida el 1 de diciembre de 2024.⁸

- 32.** Recoge lo expuesto en el informe CCFFAA-DAJ-2024-003-INF de la Dirección de Operaciones del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas que describe situaciones de hechos de violencia y concluye que

aún existen niveles de violencia en el País [sic] y principalmente en las provincias de Manabí, Guayas, Santa Elena, Los Ríos, El Oro y el Cantón Ponce Enríquez, tiene una alta incidencia en temas relacionados al tráfico de armas municiones y explosivos, centros de procesamiento y acopio de SCSF, minería ilegal en zonas de frontera, tráfico de personas, crimen organizado, terrorismo, así como que la intensidad de los actos cometidos por los grupos armados organizados.

- 33.** Destaca que en el informe PN-DAI-EII-2024-496-INF remitido por el Ministerio del Interior, que forma parte de los anexos reservados remitidos a la Corte Constitucional, se incluye una línea de tiempo sobre eventos violentos en la que se reportan “atentados y ataques perpetrados desde 03 de octubre al 20 de noviembre de 2024, correspondiente a la vigencia del Decreto Ejecutivo No. 410”.

- 34.** Con base en lo expuesto, este Organismo verifica que los hechos que motivaron la renovación del estado de excepción provienen de fuentes oficiales con competencia en la materia, pues corresponden a entidades públicas que han monitoreado la situación de la violencia, en las circunscripciones territoriales sobre las que rige el estado de excepción previamente declarado en el decreto ejecutivo 410. Los hechos afirmados por el presidente de la República aún registran extrema violencia en dichas circunscripciones.

- 35.** En virtud de la información presentada, se verifica la real ocurrencia de los hechos en la renovación del estado de excepción bajo examen, de acuerdo con lo exigido por el artículo 121.1 de la LOGJCC. A continuación, se constata si estos hechos configuran

⁸ Estos hechos son expuestos con base medios de comunicación, en particular noticias del 27 y 28 de noviembre del medio informativo “Primicias” que reportan los hechos de violencia en Guayaquil, así como los hechos ocurridos el 1 de diciembre de 2024 en el cantón El Guabo, provincia de El Oro. También el medio de comunicación “Machala Móvil” que reporta los hechos ocurridos en la ciudad de Machala.

la causal de grave conmoción interna invocada por el presidente de la República.

5.2. Si los hechos constitutivos de la declaratoria configuran la causal invocada para la renovación

- 36.** La Corte debe constatar que los hechos sobre los cuales el presidente de la República renueva la declaratoria del estado de excepción configuran la causal de grave conmoción interna. No obstante, al tratarse del análisis de renovación, se debe verificar que dichos hechos guarden relación con aquellos que sirvieron de fundamento para la declaratoria originaria. Para, ello el presidente de la República debe justificar que aquellos hechos que fueron previamente examinados por este Organismo mediante el correspondiente dictamen, se han mantenido o agudizado. Esto implica asegurar que la potestad de renovación del estado de excepción que la Constitución otorga al presidente de la República, no sea empleada para atender otras situaciones que puedan distraer del objeto y la causal invocada en la declaratoria inicial.
- 37.** Para el efecto, se realiza una comparación entre los hechos que sirvieron de fundamento a la declaratoria de estado de excepción en el decreto ejecutivo 410 y que fueron objeto del pronunciamiento de esta Corte, mediante el dictamen 11-24-EE/24, y los hechos que se presentan en la renovación bajo análisis.
- 38.** En el decreto ejecutivo 410, el presidente de la República declaró el estado de excepción por dos causales: grave conmoción interna y conflicto armado interno. Sin embargo, luego del análisis realizado por este Organismo mediante el dictamen 11-24-EE/24, se declaró la constitucionalidad únicamente de la causal de grave conmoción interna. Al verificar la configuración de la causal invocada, este Organismo constató que, en 2024, “7 de los primeros 9 meses del año han estado cubiertos por estados de excepción específicamente dirigidos a combatir la criminalidad en el país”.⁹ Esta Corte identificó las fechas en las que se hicieron las declaratorias de estado de excepción, sus respectivas renovaciones y los dictámenes mediante los cuales se formuló el control constitucional.¹⁰
- 39.** Así, en el dictamen 11-24-EE/24, la Corte concluyó que:

no podría tomar en cuenta, para efectos de verificar la configuración de la causal de grave

⁹ CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 29.

¹⁰ CCE, dictamen 11-24-EE/24, en el párrafo 28 se señala “[l]o hizo el 8 de enero de 2024 con el decreto ejecutivo 110 por un periodo de 60 días que, posteriormente, fue renovado por 30 días adicionales. De igual forma, el 2 de julio de 2024, con el decreto ejecutivo 318, declaró un nuevo estado de excepción por 60 días que, posteriormente, también fue renovado por 30 días adicionales. Por otro lado, si bien los decretos de estado de excepción 250 de 30 de abril de 2024 y 275 de 22 de mayo de 2024 fueron declarados inconstitucionales en los dictámenes 5-24-EE/24 de 9 de mayo de 2024 y 6-24-EE/24 de 13 de junio de 2024, estuvieron vigentes 9 y 20 días, respectivamente.”

conmoción interna, hechos que ya fueron utilizados por el presidente de la República para justificar estados de excepción anteriores por la misma causal. Hacerlo desnaturalizaría el carácter temporal del estado de excepción previsto en el artículo 166 de la Constitución y constituiría un fraude a la Constitución, que establece una única renovación y un plazo máximo de duración de los estados de excepción. [...].¹¹

40. Lo propio debe ser aplicado al valorar la renovación por una sola vez de la declaratoria del estado de excepción emitida en el decreto ejecutivo 469, centrándose en aquellos hechos ocurridos a las circunscripciones que corresponde y verificando la única causal de grave conmoción interna declarada en el decreto in examine.¹²
41. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, la causal de grave conmoción interna se configura ante la concurrencia de dos requisitos: i) la real ocurrencia de acontecimientos de tal intensidad que atenten gravemente en contra del ejercicio de los derechos constitucionales, la estabilidad institucional, la seguridad y la convivencia normal de la ciudadanía; y, como consecuencia de estos acontecimientos, ii) se genere una considerable alarma social.¹³ Además, esta Corte ha señalado que debe entenderse a la alarma social como aquellas situaciones que causan una sensación de intranquilidad o zozobra en la ciudadanía.¹⁴
42. En el dictamen 11-24-EE/24, la Corte verificó que el presidente de la República informó que la población se ha visto impedida de realizar sus actividades debido a la ocurrencia “diaria y simultánea” de hechos violentos, entre los que se mencionó:

El reclutamiento a menores de edad por parte de grupos criminales; la existencia de víctimas entre niños, niñas y adolescentes; el hallazgo de cuerpos o partes mutiladas; la incautación de armamento; el asesinato de funcionarios públicos; y, atentados con aparatos explosivos en lugares de mayor afluencia de personas como supermercados- [...].¹⁵

43. Con base en esta y otra información valorada en el dictamen 11-24-EE/24¹⁶ que fue aportada por el presidente de la República, la Corte concluyó que se cumplió el primer requisito. En tanto que en el decreto ejecutivo 469, el presidente de la República presenta la siguiente información:
44. El Informe “barrido sobre hechos violentos en las zonas con estado de excepción” del 01 al 26 de noviembre de 2024, en el cual se verifica que constan 505 reportes

¹¹ CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 30.

¹² CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 31.

¹³ CCE, dictamen 3-19-EE/19, 9 de julio de 2019, párr. 21; dictamen 11-24-EE/24, párr. 37.

¹⁴ CCE, dictamen 4-24-EE/24, 2 de mayo de 2024, párr. 15. Véase también: CCE, dictamen 3-23-EE/23, 12 de abril de 2023, párr. 47; y, dictamen 6-23-EE/23, 25 de agosto de 2023, párr. 41.

¹⁵ CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 39.

¹⁶ CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párrs. 40 a 48.

noticiosos de medios de comunicación que identifican diferentes actos de violencia tales como asesinatos, extorsiones, reclutamientos de adolescentes, secuestros, entre otros hechos, ocurridos en Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y el Distrito Metropolitano de Quito.

45. El informe CCFFA-J-3-PM2024-209-INF refiere que en Manabí se han verificado hechos que causan temor entre los habitantes, entre ellos, la muerte de 07 personas dentro de una vivienda por disputas entre GAO en la ciudad de Manta. También un atentado armado a dos personas con “más de cien disparos”, perpetrado por “ocho sujetos vestidos de policías”. En la provincia del Guayas se reportó una masacre en el interior del CPL Guayas 1, donde se registró la muerte de 17 personas privadas de libertad. En el cantón Quito se reporta el asalto perpetrado por “hombres armados y utilizando prendas similares a los uniformes de la Policía Nacional asaltaron el interior del Centro Comercial Ñaquito (CCI)”. Afirma que “en las provincias de Santa Elena y, especialmente en Guayas, hay injerencia de todos los GAO y GDO que realizan actividades ilícitas en el país, [...] que producen más violencia por el control territorial para controlar las rutas a los puertos [...]. En la provincia del El Oro y en el cantón Camilo Ponce Enríquez “hay una mayor injerencia de GAO” como producto de su vinculación con la minería ilegal. Refiere que, en Los Ríos, “se identificarían actividades de extorsión a los vehículos de carga pesada”. En Manabí habría una mayor injerencia de GDO¹⁷ en el transporte de sustancias sujetas a fiscalización por vía marítima hacia Centroamérica. En Durán se refiere a dinámicas que implicarían además de actividades relacionadas con transporte de sustancias sujetas a fiscalización también tendrían injerencia en entidades locales.
46. El informe PN-DAI-EII-2024-496-INF reporta la actuación de los GDO, ataques a miembros de la fuerza pública, ataques a funcionarios públicos, entre ellas un fiscal en la ciudad de Manta, ataques a personas civiles con violencia extrema en Manta y Machala. Reporta hechos ocurridos desde el 03 de octubre al 20 de noviembre que recogen hechos, como asesinatos en modo sicariato, hallazgos de cuerpos desmembrados y decapitados, ataques armados y con explosivos, estos hechos ocurridos en las zonas declaradas bajo estado de excepción.
47. Si bien se verifica que la información que fue remitida también hace referencia a hechos anteriores ocurridos desde enero de 2024, esta se valora únicamente como elementos que contextualizan la dimensión de la delincuencia y hechos violentos. La información que ha sido referida en el párrafo precedente da cuenta de que persisten los hechos de violencia y criminalidad en las provincias de Guayas, Santa Elena, Los

¹⁷ El presidente de la República emplea el término GAO que refiere a grupos armados organizados, no obstante, esta Corte no avaló la causal de conflicto armado interno que implicaría el uso de dicho de término. En tanto que el término GDO significa grupos de delincuencia organizada.

Ríos, Manabí, Orellana, El Oro, el Distrito Metropolitano de Quito y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay y que continúan siendo acontecimientos de tal intensidad que atentan gravemente en contra del ejercicio de los derechos constitucionales, la seguridad y la convivencia normal de la ciudadanía. Por lo que, se cumple el primer requisito.

48. En cuanto al segundo requisito, en el dictamen 11-24-EE/24, se verificó que los acontecimientos de criminalidad detallados en el decreto ejecutivo 410 han generado alarma social. Conforme se observa en la información presentada, estos hechos aún persisten, por lo que se constata la preocupación generalizada y la alarma social que provocan en la población de las circunscripciones bajo estado de excepción. De modo que, ante su persistencia en las circunscripciones señaladas, esta Corte verifica que los hechos presentados por el presidente de la República, que son públicos y notorios, continúan generando alarma social y, por tanto, se cumple el segundo requisito. No obstante, este Organismo observa que son hechos que se han repetido de manera sistemática y extendida en el tiempo, y que, si bien son graves e impactan en la convivencia pacífica de la sociedad, su persistencia puede restar condición de sobreviniente.
49. En virtud de lo expuesto, esta Corte concluye que los hechos alegados configuran la causal de grave conmoción interna, prevista en el artículo 164 de la Constitución.

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

50. Esta Corte ya se ha pronunciado en el sentido de que, para recurrir al régimen excepcional, es necesario que la situación desborde los mecanismos institucionales ordinarios de respuesta. Al respecto, ha señalado que el presidente de la República “no puede recurrir al régimen de excepcionalidad para hacer frente a hechos recurrentes y que requieren de cambios estructurales y de largo plazo. Menos aún, sin evidenciar que las medidas dictadas, en el régimen ordinario y excepcional, para superar estos acontecimientos hayan sido desbordadas”.¹⁸
51. Conforme se concluyó en el dictamen 11-24-EE/24:

Tomando en cuenta la cantidad y gravedad de los hechos violentos que motivaron la declaratoria de estado de excepción y el reconocimiento del presidente de la República, basado en informes de organismos técnicos relacionados con la seguridad del Estado, acerca de la incapacidad del Estado para combatir la situación de violencia en el marco del régimen ordinario, esta Corte concluye que los hechos constitutivos de la declaratoria

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

requieren de un estado de excepción para ser superados.¹⁹

- 52.** En el decreto ejecutivo 469 bajo análisis, el presidente de la República luego de exponer los datos proporcionados por los informes de las entidades estatales correspondientes, afirma que “los actos violentos y demás *modus operandi* de los grupos armados organizados persisten, en las provincias y cantón focalizados, y es necesario mantener el mismo régimen excepcional.”
- 53.** Es así que, en el marco del análisis de la renovación se ha constatado en la sección previa que los hechos por los que fue declarado el estado de excepción por grave conmoción interna mediante el decreto 410 persisten, a pesar de las acciones realizadas. Por ello, el presidente de la República insiste en la necesidad de mantener el régimen de excepción, pues los índices de violencia y criminalidad siguen desbordando el alcance de los medios ordinarios, impidiendo que en las localidades referidas se superen estas circunstancias.
- 54.** En virtud de lo expuesto, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito material previsto en el artículo 121.3 de la LOGJCC.

5.4. Si la declaratoria se decreta dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República

- 55.** En cuanto a los límites espaciales o territoriales, conforme lo establecido en el artículo 121.4 de la LOGJCC, la Corte ha establecido que:

[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 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.²⁰

- 56.** Si bien hay hechos recogidos en los informes referentes a hechos de violencia dentro del sistema penitenciario, de acuerdo con la jurisprudencia de este Organismo, la declaratoria de estado de excepción, para que aplique al interior de centros de privación de la libertad, debe ser expresa. Bajo la misma lógica, el hecho de que un estado de excepción aplique a una circunscripción territorial concreta como una provincia, cantón o parroquia, no implica que se extienda automáticamente a los centros de privación de libertad que se encuentren dentro de esa circunscripción, sino que es

¹⁹ CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 166.

²⁰ CCE, dictamen 1-24-EE/24, 29 de febrero de 2024, párr. 108. Ver también, CCE, dictámenes 1-21-EE/21, 6 de abril de 2021, párr. 8; 4-20-EE/20, 19 de agosto de 2020, párr. 42; y, 6-20-EE/20, 19 de octubre de 2020, párr. 31; 11-24-EE/24, párr. 168.

necesario que aquello se indique expresamente en el articulado del decreto correspondiente. Aspecto que no se verifica en el decreto ejecutivo 469.²¹

57. Esta Corte verifica que el presidente de la República incluyó información suficiente tanto en el contenido del decreto ejecutivo 469 como en los anexos, a efectos renovar la declaratoria de estado de excepción por grave conmoción interna en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena y El Oro, en el Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha y en el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay, mismas localidades identificadas en el decreto ejecutivo 410.
58. En cuanto a los límites temporales, el artículo 166 de la Constitución establece un periodo de vigencia máximo de 30 días para los decretos que prevén la renovación de un estado de excepción; en este caso, el presidente de la República ha fijado la renovación, precisamente, por 30 días. Además, considerando la magnitud de los hechos que motivaron la declaratoria de estado de excepción y su renovación, así como la naturaleza de las acciones que se requieren para enfrentarlos y el riesgo que corre el ejercicio de múltiples derechos de la población de las circunscripciones en las que se efectúa la declaratoria, esta Corte estima que el periodo de vigencia previsto en el decreto 469 es razonable.
59. En virtud de lo expuesto, se cumple el requisito material del artículo 121.4 de la LOGJCC.

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

60. De conformidad con el artículo 122 de la LOGJCC, a continuación, se verificará 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”.

6.1. Que se ordenen mediante decreto, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico

61. Analizado el decreto ejecutivo 469, se verifica que este se remite al decreto ejecutivo 410, “con las precisiones y limitaciones realizadas en el dictamen 11-24-EE/24 de 14

²¹ CCE, dictamen 11-24-EE/24, párr. 169.

de noviembre de 2024, siendo estas las únicas medidas que se mantienen.” Por tanto, se verifica que la renovación de la declaratoria del estado de excepción se ha emitido mediante decreto ejecutivo signado con el número 469 cumpliendo así con lo dispuesto en el artículo 122 de la LOGJCC.

62. A continuación, se verificará si las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplen con los requisitos formales previstos en la LOGJCC.

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

63. En el decreto ejecutivo 410, el presidente de la República dispuso las siguientes medidas en el estado de excepción:

- i) Suspender el derecho a la inviolabilidad de domicilio.
- ii) Suspender el derecho a la inviolabilidad de correspondencia.
- iii) Suspender el derecho a la libertad de reunión.
- iv) Requisiciones.
- v) Emplear a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.
- vi) Suspender el derecho a la libertad de tránsito, desde las 22h00 hasta las 05h00 durante el periodo de vigencia del decreto, en 19 cantones y una parroquia específicos.

64. En el dictamen 11-24-EE/24, la Corte Constitucional únicamente declaró la constitucionalidad de las medidas i), ii) y vi). Las restantes fueron declaradas inconstitucionales. Adicionalmente, este Organismo recuerda al presidente de la República que, en el marco de la renovación de un estado de excepción, el decreto respectivo debe mencionar e incluir de forma explícita las medidas extraordinarias que mantienen su vigencia y no limitarse a referir el o los decretos originarios que regulan los estados de excepción que se pretenden renovar.²²

65. En el dictamen 11-24-EE/24 con relación a la *competencia material*, la Corte verificó que las medidas ordenadas en el decreto ejecutivo 410 “se encuentran previstas en el párrafo introductorio (limitación y suspensión de derechos) y en los numerales 6 (empleo de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional) y 8 (movilización y requisiciones) del artículo 165 de la Constitución”.²³

66. En cuanto a la *competencia espacial o territorial*, la Corte verificó que las medidas ordenadas se aplicarían en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena y El Oro, en el Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de

²² CCE. Dictamen 7-24-EE/24,

²³ CCE. Dictamen 11-24-EE/24, párr. 190.

Pichincha y en el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay. Esto, salvo la suspensión del derecho a la libertad de tránsito que se aplica de forma focalizada en 19 cantones y una parroquia específicos. Y, por tanto, verificó que las medidas ordenadas en el decreto ejecutivo 410 guardan coherencia con el ámbito espacial establecido en el artículo 164 de la Constitución.

67. Por ello, en relación al decreto ejecutivo 469 bajo análisis, al remitirse expresamente al decreto ejecutivo 410 en que se encuentra la declaratoria originaria de estado de excepción y que fue examinada por esta Corte mediante el dictamen 11-24-EE, se verifica que la competencia material y espacial se cumplen, y que debe aplicarse con estricto apego a lo establecido en dicho dictamen.
68. Por último, sobre la *competencia temporal*, la Corte observa que las medidas serán aplicables durante el tiempo que dure la renovación del estado de excepción; es decir, durante 30 días. De manera que se verifica que estas se enmarcan en los límites temporales previstos en el artículo 166 de la Constitución y cumplen, por tanto, el requisito formal previsto en el artículo 122 numeral 2 de la LOGJCC.

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

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

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

70. Al respecto, por cuanto en el decreto ejecutivo bajo examen se ordenan las mismas medidas excepcionales contempladas en el decreto ejecutivo 410, con fundamento en los mismos hechos constitutivos, este Organismo considera suficiente remitirse al análisis de control material de las medidas realizado en el dictamen 11-24-EE/24 y las limitaciones establecidas, que son de cumplimiento obligatorio y que se sintetizan a continuación.

71. La Corte declaró la inconstitucionalidad de algunas medidas contempladas en el

decreto ejecutivo 410, las cuales, bajo ningún concepto pueden ser aplicadas como consecuencia de la renovación del estado de excepción. Estas medidas son:

72. La suspensión del derecho a la libertad de reunión prevista en el artículo 5 del decreto ejecutivo 410 debido a que no es estrictamente necesaria para cumplir el objetivo de “impedir y desarticular reuniones en espacios públicos donde se identifiquen posibles amenazas a la seguridad ciudadana e integral, así como al orden constituido”. Esta declaratoria no implica que, en el marco del régimen ordinario, la Policía Nacional (que podría contar con el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas de acuerdo con los procesos y competencias previstas en la Constitución y la ley) no pueda “impedir y desarticular reuniones en espacios públicos donde se identifiquen posibles amenazas a la seguridad ciudadana e integral, así como al orden constituido”
73. Las requisiciones ordenadas en el artículo 6 del decreto ejecutivo 410 debido a que no son estrictamente necesarias para cumplir el objetivo de incautar “armas, sus partes o piezas, explosivos, municiones o accesorios de origen ilícito y sin permiso de porte o tenencia, previo su registro y pericias necesarias efectuadas por el ente responsable de la cadena de custodia”. Esta declaratoria no implica que, en el marco del régimen ordinario, la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, en el marco de sus competencias, no puedan incautar “armas, sus partes o piezas, explosivos, municiones o accesorios de origen ilícito y sin permiso de porte o tenencia, previo su registro y pericias necesarias efectuadas por el ente responsable de la cadena de custodia” ya que, como se explica en el dictamen, esa es una de sus competencias y obligaciones.
74. La movilización e intervención de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, dispuestas en el artículo 7 del decreto ejecutivo 410, debido a que no es estrictamente necesaria para cumplir el objetivo de combatir a los grupos del crimen organizado. Esta declaratoria no implica que, en el marco del régimen ordinario, la Policía Nacional (que podría contar con el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas de acuerdo con los procesos y competencias previstas en la Constitución y la ley) no pueda combatir a los grupos del crimen organizado ya que, como se explica en el dictamen, esa es una de sus competencias y obligaciones.
75. Mientras que las medidas del decreto ejecutivo 410 que superaron el control constitucional y que son aplicables como efecto de la renovación del estado de excepción son las siguientes:
76. La suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio, prevista en el artículo 3 del decreto ejecutivo 410, exclusivamente en lo que se refiere a la posibilidad de realizar allanamientos “por parte de la Policía Nacional [...] con el fin de desarticular y neutralizar las amenazas en curso o futuras”. Las Fuerzas Armadas podrán intervenir

siempre y cuando se siga el procedimiento previsto en el artículo 158 de la Constitución.

77. La suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia, ordenada en el artículo 4 del decreto ejecutivo 410.
78. La suspensión del derecho a la libertad de tránsito, desde las 22h00 hasta las 05h00, en los cantones y parroquia especificados en el artículo 8 del decreto ejecutivo 410.
79. A pesar de que en el dictamen 11-24-EE se explicó por qué no procedía ciertas medidas, en el decreto ejecutivo 469 nuevamente hace referencia a todas las medidas adoptadas en el decreto 410. En conclusión, al remitirse el artículo 2 del decreto ejecutivo 469 a las medidas adoptadas en el decreto ejecutivo 410, esta Corte reitera que únicamente superan el control material las medidas que se declararon como constitucionales mediante el dictamen 11-24-EE/24.

8. Decisión

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

1. **Declarar** la constitucionalidad de la renovación del estado de excepción, por la causal de grave conmoción interna, decretado mediante decreto ejecutivo 469 de 2 de diciembre de 2024 en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena y El Oro, en el Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha y en el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay.
2. **Declarar** la constitucionalidad exclusivamente de las medidas relativas a la suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio, la suspensión a la inviolabilidad de correspondencia y la suspensión del derecho a la libertad de tránsito adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción, en los términos en que han sido ordenadas por el presidente de la República y con las puntualizaciones realizadas en este dictamen y en el dictamen 11-24-EE/24.
3. **Disponer** al presidente de la República que, una vez concluido el periodo de vigencia del estado de excepción, remita a la Corte Constitucional el informe correspondiente de conformidad con el artículo 166 de la Constitución.
4. **Recordar** que el estado de excepción y las medidas extraordinarias no aplican en el interior de los centros de privación de libertad del Sistema Nacional de

Rehabilitación Social ya que aquello no ha sido expresamente previsto por el presidente de la República.

5. **Insistir** al presidente de la República para que utilice los estados de excepción únicamente cuando la situación lo requiera, fundamente adecuadamente las causales que invoca y tome todas las medidas previstas en el régimen ordinario para combatir la situación de violencia que atraviesa el país.
6. **Insistir** a los organismos del Estado competentes, en especial al presidente de la República, la Asamblea Nacional y la fuerza pública, a que enfrenten la grave situación de inseguridad que vive el país con visión institucional de largo plazo, mediante la implementación de soluciones estructurales de carácter legislativo y de política pública sostenida en el tiempo.
7. **Recordar** que el objetivo final del estado de excepción es garantizar el orden público, la paz social y la convivencia pacífica de los ciudadanos. Por ello, las actuaciones de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas deben respetar el ordenamiento jurídico aplicable, incluyendo los derechos humanos de toda la población.
8. **Recordar** que el artículo 166 de la Constitución prevé: “las servidoras y servidores públicos serán responsables por cualquier abuso que hubieran cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción”.
9. **Disponer** a la Defensoría del Pueblo que, en el marco de sus competencias, realice el seguimiento de las actuaciones realizadas en relación con la declaratoria de estado de excepción e informe al respecto a la Corte Constitucional una vez que este finalice. Si la Defensoría del Pueblo identifica posibles vulneraciones de derechos, deberá activar los mecanismos y acciones previstas en el ordenamiento jurídico.
10. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez (voto concurrente), Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 19 de diciembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente**Juezas:** Teresa Nuques Martínez y Carmen Corral Ponce**DICTAMEN 12-24-EE/24****VOTO CONCURRENTE****Juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez y Carmen Corral Ponce****1. Antecedentes**

1. Mediante decreto ejecutivo 410 de 3 de octubre de 2024, el presidente de la República declaró estado de excepción, focalizado en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena y El Oro, el Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia del Azuay, bajo las causales de i) grave conmoción interna y ii) conflicto armado interno. Como medidas excepcionales, en el contexto de una declaratoria de estado de excepción, el Ejecutivo dispuso:

- i) Suspender el derecho a la inviolabilidad de domicilio.
- ii) Suspender el derecho a la inviolabilidad de correspondencia.
- iii) Suspender el derecho a la libertad de reunión.
- iv) Requisiciones
- v) Emplear a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.
- vi) Suspender el derecho a la libertad de tránsito, desde las 22h00 hasta las 05h00, durante la vigencia de la declaratoria, y de manera focalizada en 19 cantones y una parroquia.

2. Esta Magistratura mediante dictamen 11-24-EE/24 de 14 de noviembre de 2024, con voto de mayoría,¹ declaró “la constitucionalidad del estado de excepción [...], exclusivamente por la causal de grave conmoción interna. [...]”.² En cuanto a las medidas dispuestas, y enlistadas en el párrafo *ut supra*, el dictamen 11-24-EE/24 declaró la constitucionalidad de tres de aquellas, en los siguientes términos:

- a. La suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio, prevista en el artículo 3 del decreto ejecutivo 410, exclusivamente en lo que se refiere a la posibilidad de realizar allanamientos “por parte de la Policía Nacional [...] con el fin de desarticular y neutralizar las amenazas en curso o futuras”. Las Fuerzas Armadas podrán intervenir siempre y cuando se siga el procedimiento previsto en el artículo 158 de la Constitución.
- b. La suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia, ordenada en el artículo 4 del decreto ejecutivo 410.
- c. La suspensión del derecho a la libertad de tránsito, desde las 22h00 hasta las 05h00, en los cantones y parroquia especificados en el artículo 8 del decreto ejecutivo 410.³

3. Respecto del resto de medidas, el dictamen 11-24-EE/24 declaró la

¹ El dictamen 11-24-EE/24 contó con tres votos salvados de las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez y del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

² CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, decisorio 1.

³ CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, decisorio 4.

inconstitucionalidad de:

- a. La suspensión del derecho a la libertad de reunión prevista en el artículo 5 del decreto ejecutivo 410. [...]
 - b. Las requisiciones ordenadas en el artículo 6 del decreto ejecutivo 410. [...]
 - c. La movilización e intervención de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, dispuestas en el artículo 7 del decreto ejecutivo 410. [...]
4. El presidente de la República, mediante decreto ejecutivo 469, dispuso la renovación de la declaratoria de estado de excepción por 30 días adicionales, señalando expresamente en su artículo 1 que la causal invocada es la de *grave conmoción interna*. En cuanto a las medidas excepcionales dictadas en el contexto de la renovación, el Ejecutivo decretó, expresamente, en su artículo 2 lo siguiente:

Artículo 2.- Disponer que la aplicación de **los artículos 3, 4 y 8** del Decreto Ejecutivo No. 410 de 03 de octubre de 2024, **se ejecuten con las precisiones y limitaciones realizadas en el dictamen 11-24-EE/24** de 14 de noviembre de 2024, **siendo estas las únicas medidas que se mantienen.** [énfasis añadido]

5. Respecto de esta renovación, la Corte Constitucional en decisión de mayoría resolvió:

11.Declarar la constitucionalidad de la renovación del estado de excepción, por la causal de grave conmoción interna, decretado mediante decreto ejecutivo 469 de 2 de diciembre de 2024 [...].

12.Declarar la constitucionalidad exclusivamente de las medidas relativas a la suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio, la suspensión a la inviolabilidad de correspondencia y la suspensión del derecho a la libertad de tránsito [...].

2. Concurrencia

6. Al tratarse exclusivamente del control de la renovación a la declaratoria de estado de excepción por la *causal de grave conmoción interna*, quienes suscriben consideran innecesario insistir en los razonamientos sobre la *causal de conflicto armado interno* que han quedado plasmados en votos anteriores. Así, pese a coincidir con la decisión de mayoría en cuanto a la declaratoria de constitucionalidad de la renovación del estado de excepción, se considera imperante realizar ciertas precisiones sobre el razonamiento contenido en el dictamen, particularmente sobre el control material de las medidas excepcionales dispuestas.
7. Como bien se ha recordado en el párrafo 1 *supra*, en la declaratoria de estado de excepción original dispuesta mediante decreto ejecutivo 410, el presidente de la República acudió a las causales de *conflicto armado interno* y *grave conmoción interna*, así como a seis medidas excepcionales. Respecto de aquellas medidas, tres recibieron dictamen favorable de este Organismo y otras tres fueron declaradas

inconstitucionales.

8. Particularmente, sobre la declaratoria de inconstitucionalidad de las medidas de i) suspensión del derecho a la libertad de reunión; ii) las requisiciones; y, iii) la movilización e intervención de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, quienes concurren presentaron disidencias mediante votos salvados al dictamen 11-24-EE/24 por considerar, en resumen, que dicha declaratoria resultaba contradictoria con la más reciente jurisprudencia emitida por esta Magistratura.
9. Al respecto, se consideró específicamente que el Ejecutivo había decretado las mismas tres medidas —en el contexto de una declaratoria o renovación de estado de excepción— en los decretos ejecutivos 110 de 08 de enero de 2024, 193 de 07 de marzo de 2024, 318 de 02 de julio de 2024 y 377 de 30 de agosto de 2024, sin realizar modificaciones sustanciales sobre su contenido,⁴ y recibiendo en todas esas ocasiones control favorable de constitucionalidad. Debido a ello, la declaratoria de inconstitucionalidad de las referidas medidas, a través del dictamen 11-24-EE/24, omitía la propia jurisprudencia de esta Corte; pues “no existe sustento jurídico constitucional para que [dicha] vez se haya dispuesto que “el análisis de las medidas extraordinarias en el presente dictamen será especialmente reforzado”.⁵
10. Ahora bien, en el presente caso, ante la renovación de la declaratoria de estado de excepción y considerando lo resuelto en el dictamen 11-24-EE/24, el Ejecutivo dispuso expresamente en los artículos 1 y 2 del decreto ejecutivo 469 que:
 - i) La renovación del estado de excepción ocurre por la causal de *grave conmoción interna*;
 - ii) Las únicas medidas excepcionales aplicables durante el período de renovación son aquellas contenidas en los artículos 3, 4 y 8 del decreto ejecutivo 410 (declaratoria original); y,
 - iii) La aplicación de dichas medidas se realizará conforme a las precisiones y limitaciones realizadas por esta Corte en su dictamen 11-24-EE/24.
11. De lo dicho, para quienes suscriben, es claro que el presidente de la República acogió el dictamen 11-24-EE/24:
 - i) Decretando renovar el estado de excepción por la causal de *grave conmoción interna*, sin referirse a la *causal de conflicto armado interno*;
 - ii) Manteniendo, únicamente, las medidas excepcionales que recibieron control favorable de esta Magistratura y bajo los términos contenidos en dicho control; y,
 - iii) En consecuencia del numeral anterior, excluyendo la aplicación de las tres medidas que esta Corte Constitucional, a través de voto de mayoría, encontró como

⁴ Ver, CCE, dictamen 1-24-EE/24, 29 de febrero de 2024; dictamen 2-24-EE/24, 21 de marzo de 2024; 7-24-EE/24, 01 de agosto de 2024; y, dictamen 9-24-EE/24, 12 de septiembre de 2024.

⁵ CCE, voto salvado de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez al dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 24.

inconstitucionales (párrafo 3 *supra*).

12. Bajo ese panorama, el presidente de la República no insistió, a través de la renovación *in examine* en i) la causal de conflicto armado interno; ii) suspender el derecho a la libertad de reunión; iii) ordenar requisiciones; y/o iv) disponer la movilización e intervención ni de las Fuerzas Armadas ni de la Policía Nacional. A la luz de aquella falta de insistencia por parte del Ejecutivo, las suscritas encuentran imperante cuestionar por qué la decisión de mayoría:

12.1. En la sección 7, relativa al control material de las medidas, parte de la premisa de que “en el decreto ejecutivo bajo examen se ordenan las mismas medidas excepcionales contempladas en el decreto ejecutivo 410 [...]” (párrafo 70), cuando de una lectura literal del artículo 2 del decreto *in examine* son sólo tres medidas excepcionales dispuestas; precisamente aquellas declaradas como constitucionales por esta Corte. De ahí que resulte impreciso realizar valoraciones sobre medidas no dispuestas por el Ejecutivo, como aquellas contenidas en los párrafos 71, 72, 73, 74 y especialmente el párrafo 79 del dictamen.

12.2. Declara la constitucionalidad “**exclusivamente** de las medidas relativas a la suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio, la suspensión a la inviolabilidad de correspondencia y la suspensión del derecho a la libertad de tránsito [...]” (Decisorio 2), cuando el decreto bajo control no ha decretado otras medidas y mucho menos aquellas declaradas como inconstitucionales mediante dictamen 11-24-EE/24.

13. En definitiva, basta una lectura literal del artículo 2 del decreto ejecutivo 469 para arribar a la conclusión, inequívoca, de que el presidente de la República dispuso la renovación, exclusivamente, de las medidas excepcionales que recibieron control favorable de esta Magistratura a través del dictamen 11-24-EE/24 y ninguna otra:

Artículo 2.- Disponer que la aplicación de **los artículos 3, 4 y 8** del Decreto Ejecutivo No. 410 de 03 de octubre de 2024, **se ejecuten con las precisiones y limitaciones realizadas en el dictamen 11-24-EE/24** de 14 de noviembre de 2024, **siendo estas las únicas medidas que se mantienen** [énfasis añadido].

14. En el contexto expresado reposan las razones de la concurrencia.

HILDA TERESA
NUQUES
MARTINEZ

Firmado digitalmente
por HILDA TERESA
NUQUES MARTINEZ

Teresa Nuques Martínez

JUEZA CONSTITUCIONAL

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE

Firmado
digitalmente por
CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE

Carmen Corral Ponce

JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de las juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez y Carmen Corral Ponce, anunciado en el dictamen de la causa 12-24-EE, fue presentado en Secretaría General el 20 de diciembre de 2024, mediante correo electrónico a las 19:51; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

1224EE-774fd



Caso Nro. 12-24-EE

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen y voto concurrente conjunto que antecede, fue suscrito el día martes veinticuatro de diciembre de dos mil veinticuatro, 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



Abg. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Atención ciudadana
Telf.: 3941-800
Exts.: 3133 - 3134

www.registroficial.gob.ec

IM/FA/JVV

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.