

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

## CASO 9-25-EE

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

#### DICTAMEN 9-25-EE/25

**Resumen:** La Corte Constitucional dictamina la constitucionalidad del decreto ejecutivo 202 de 4 de noviembre de 2025 por la causal de grave commoción interna, circunscrita a las provincias de Guayas, El Oro, Los Ríos, Manabí y Santa Elena al constatar la real ocurrencia de hechos que desbordaron las instituciones de seguridad del Estado, afectando el orden democrático y la seguridad humana. Se excluyen de la declaratoria los cantones La Maná de la provincia de Cotopaxi, Las Naves y Echeandía de la provincia de Bolívar.

Por otra parte, debido a que el decreto ejecutivo 202 no invocó la causal de conflicto armado interno para sustentar el estado de excepción, la Corte declara la inconstitucionalidad de la frase “y del conflicto armado interno, identificado fácticamente” del artículo 1 del decreto, por ser contraria al artículo 164 de la Constitución, que contempla la grave commoción interna y el conflicto armado interno como causales independientes de una declaratoria de estado de excepción. Se aclara que este dictamen no constituye una valoración sobre la existencia o no de un conflicto armado interno en el país.

Respecto de las medidas, la Corte declara la constitucionalidad de la suspensión de los derechos a la inviolabilidad de domicilio -únicamente en la conducción de *allanamientos*- y de correspondencia. Sin embargo, declara la inconstitucionalidad de la disposición de que se realicen inspecciones y requisas, debido a que dichas medidas pueden realizarse en el régimen constitucional ordinario.

#### Índice de contenidos

1. Antecedentes procesales .....	2
2. Competencia .....	3
3. Control formal de la declaratoria de estado de excepción .....	3
3.1. Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca.....	4
3.2. Justificación de la declaratoria .....	4
3.3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria .....	4
3.4. Derechos que sean susceptibles de suspensión o limitación .....	5
3.5. Notificaciones requeridas por la Constitución y Tratados Internacionales .....	5
4. Control material de la declaratoria de estado de excepción .....	6
4.1. Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia.....	6
4.2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren la causal invocada ..	11

4.3. Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario .....	17
4.4. Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución.....	23
<b>5. Control formal de las medidas adoptadas.....</b>	<b>30</b>
5.1. Que se ordene mediante decreto ejecutivo, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico. ....	30
5.2. Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción. ....	30
<b>6. Control material de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción .....</b>	<b>31</b>
6.1. Suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio .....	33
6.2. Suspensión del derecho a inviolabilidad de correspondencia .....	40
<b>7. Decisión.....</b>	<b>43</b>

## 1. Antecedentes procesales

- El 6 de noviembre de 2025, Daniel Roy-Gilchrist Noboa Azín, en calidad de presidente de la República (“**presidente de la República**”), informó a la Corte Constitucional sobre la expedición del decreto ejecutivo 202 de 4 de noviembre de 2025, el cual contiene la declaratoria de estado de excepción por grave commoción interna en las provincias de Manabí, Guayas, Santa Elena, Los Ríos, El Oro y los cantones La Maná de la provincia de Cotopaxi, Las Naves y Echeandía de la provincia de Bolívar durante sesenta días (“**decreto ejecutivo 202**”). En un sobre cerrado, el presidente de la República adjuntó los siguientes documentos:
  - Informes técnico y jurídico emitidos en el marco de la declaratoria de estado de excepción, por el Servicio de Seguridad Integrado Ecu 911. (“**Informes 1**”)
  - Barrido sobre notas de seguridad en provincias en estado de excepción del 01 al 28 de octubre de 2025, emitido por la Presidencia de la República. (“**Informe 2**”)
  - Informe CCFFAA-J-3-PM-2025-235-INF emitido por la Dirección de Operaciones del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y el Informe CCFFAA-DAJ-2025-019-INF emitido por la Dirección de Asesoría Jurídica del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. (“**Informes 3**”)
  - Informe PN-SCG-CEO-2025-485-INF sobre Seguridad emitido por el subcomandante General de la Policía Nacional del Ecuador. (“**Informe 4**”)
  - Informe MDI-SSP-DCTPTIM-2025-0100-IT emitido por la Dirección contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes del Ministerio del Interior; informe de acciones ordinarias de la Subsecretaría de Migración del Ministerio del Interior; informe MDI-SSP-DPD-2025-0050-IT emitido por la Dirección de Personas Desaparecidas del Ministerio del Interior; informe SCD-SGCD-2025-070 emitido

por la Dirección de Gestión del Combate al Delito del Ministerio del Interior; informe de la Dirección de Comunicación Social del Ministerio del Interior; informe técnico MDI-SSP-DOTT-2025-0234-IT de la Dirección contra la Delincuencia Organizada Transnacional y Terrorismo del Ministerio del Interior; informe de las acciones del Consejo de Seguridad Pública y del Estado emitido por la Dirección de Asesoría Técnica del Ministerio del Interior; informe técnico MDI-SSP-DCTPTIM-2025-0100-IT de la Dirección contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes del Ministerio del Interior; informe de actividades ejecutadas en materia de seguridad de Subsecretaría de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito y la Violencia del Ministerio del Interior; informe MDI-SACSCSF-DASC-DCSC-2025-0001-IT de acciones ordinarias de la Subsecretaría de Administración y Control de Sustancias Catalogadas sujetas a Fiscalización del Ministerio del Interior; e informe técnico MDI-SSP-DSP-2025-0136-IT emitido por la Dirección de Seguridad Jurídica Pública del Ministerio del Interior. (“**Informes 5**”)

2. Mediante sorteo electrónico de 6 de noviembre de 2025, la causa fue sorteada a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, quien avocó conocimiento en el auto de 19 de noviembre de 2025 y dispuso al presidente de la República remitir las constancias de las notificaciones a los organismos correspondientes, conforme al artículo 166 de la Constitución.
3. El 21 de noviembre de 2025, la Secretaría General Jurídica de la Presidencia entregó la documentación dispuesta por la jueza.

## **2. Competencia**

4. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y realizar un control sobre la constitucionalidad del estado de excepción contenido en el decreto ejecutivo 202, de conformidad con los artículos 166 y 436 numeral 8 de la Constitución y los artículos 75 numeral 3 literal c y 119 de la LOGJCC.

## **3. Control formal de la declaratoria de estado de excepción**

5. Esta sección verificará si la declaratoria de estado de excepción contenida en el decreto cumple con los requisitos formales previstos en el artículo 120 de la LOGJCC, que son los siguientes:
  1. Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca;
  2. Justificación de la declaratoria;
  3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria;
  4. Derechos que

sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso; y, 5. Las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los tratados internacionales.

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

6. En el decreto ejecutivo 202, el presidente de la República detalla información sobre hechos delictivos ocurridos durante el mes de octubre de 2025. Además, se remiten los informes detallados en el párrafo 1, en los cuales se registran actos de violencia criminal durante el mismo periodo. En atención a ello, el presidente de la República declara el estado de excepción por la causal de grave commoción interna, prevista en el artículo 164 de la Constitución.
7. Por lo tanto, la declaratoria cumple con el primer requisito de forma establecido en el artículo 120 numeral 1 de la LOGJCC.

### **3.2. Justificación de la declaratoria**

8. De acuerdo con el artículo 1 del decreto ejecutivo 202, el presidente de la República fundamenta la declaratoria de estado de excepción en “los índices de violencia, cometimiento de delitos y la intensidad de la perpetración de ilícitos por grupos criminales” en las provincias de Manabí, Guayas, Santa Elena, Los Ríos, El Oro; así como en “la presencia e intento de control territorial que ejercen estos grupos en los cantones La Maná de la provincia de Cotopaxi y Las Naves y Echeandía de la provincia de Bolívar, en el contexto de violencia”.
9. Además, en la parte considerativa del decreto, el presidente refiere varios hechos delictivos y segmentos de los informes detallados en el párrafo 1, los cuales exponen la situación de violencia que enfrenta el país. Respecto de los informes señalados, esta Corte constata que fueron emitidos por entidades gubernamentales que tienen competencia en asuntos de seguridad del Estado y aportan justificaciones para la declaratoria de estado de excepción.
10. Por tanto, la Corte verifica el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 120 numeral 2 de la LOGJCC.

### **3.3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria**

11. El ámbito territorial de la declaratoria de estado de excepción comprende las provincias de Manabí, Guayas, Santa Elena, Los Ríos, El Oro y los cantones La Maná de la provincia de Cotopaxi, Las Naves y Echeandía de la provincia de Bolívar, según

el artículo 1 del decreto ejecutivo 202. Sobre el ámbito temporal, el artículo 2 del decreto establece que el estado de excepción durará 60 días.

12. En consecuencia, el decreto acredita el tercer requisito de forma establecido en el artículo 120 numeral 3 de la LOGJCC.

### **3.4. Derechos que sean susceptibles de suspensión o limitación**

13. De conformidad con el numeral 4 del artículo 120 de la LOGJCC, en el caso de que el decreto ejecutivo afecte derechos, este debe referirse a aquellos que sean susceptibles de limitación, a la luz del artículo 165 de la Constitución.
14. El artículo 3 del decreto ejecutivo 202 dispone la suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio, la cual “consistirá en la realización de inspecciones, allanamientos y las requisas correspondientes por parte de Policía Nacional y las Fuerzas Armadas”. Por su parte, el artículo 4 del decreto ordena la suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia, la cual “pretende la identificación, análisis y recopilación de mensajes, comunicaciones y/o misivas físicas o electrónicas que tengan por objeto el ocultamiento de cualquier miembro de un grupo criminal u ocultamiento de alguna conducta ilícita que dan lugar a esta declaratoria”.
15. En ese marco, de conformidad con el artículo 165 de la Constitución, los derechos referidos en el decreto ejecutivo 202 -inviolabilidad de correspondencia y de domicilio- son susceptibles de suspensión o limitación a través de la declaratoria de estado de excepción. En consecuencia, se verifica el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 120 numeral 4 de la LOGJCC.
16. Ahora bien, este Organismo advierte que, aunque en los artículos 3 y 4 del decreto el presidente de la República dispone la *suspensión* de derechos, el artículo 2 se refiere a estos derechos como “restringidos”. Al respecto, esta Corte insiste una vez más al Ejecutivo que, conforme al artículo 165 de la Constitución, durante un estado de excepción, únicamente está facultado para *suspender o limitar* derechos. Como ya lo ha indicado la Corte en dictámenes anteriores,<sup>1</sup> el concepto de “restricción” implica una limitación severa en el ejercicio de los derechos que puede llegar a anular un derecho, lo cual excede las facultades del presidente en esa materia.

### **3.5. Notificaciones requeridas por la Constitución y tratados internacionales**

---

<sup>1</sup> Ver por ejemplo: CCE, dictamen 3-25-EE/25, 26 de mayo de 2025, párr. 18; CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párrs. 15 y 16.

- 17.** El 21 de noviembre de 2025 la Secretaría General Jurídica de la Presidencia remitió a esta Corte las constancias de las notificaciones realizadas y recepción de documentos de la Asamblea Nacional, la Organización de los Estados Americanos y la Organización de las Naciones Unidas. Por tanto, se verifica el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 120 numeral 5 de la LOGJCC.

\*

- 18.** En síntesis, esta Corte concluye que la declaratoria de estado de excepción contenida en el decreto ejecutivo 202 cumple con los requisitos formales determinados en el artículo 120 de la LOGJCC.

#### **4. Control material de la declaratoria de estado de excepción**

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

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 commoción 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.
- 20.** Este análisis exige una evaluación objetiva, verificable y razonada de la necesidad de adoptar medidas extraordinarias, sustentada en los hechos que motivan la declaratoria y tiene como finalidad garantizar que el uso de las facultades propias del régimen constitucional excepcional, no se convierta en una herramienta para la suspensión prolongada o injustificada de derechos fundamentales.<sup>2</sup>

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

- 21.** Según la jurisprudencia de este Organismo, la real ocurrencia de los hechos en los que se fundamenta un estado de excepción exige demostrar, de manera objetiva y suficiente, que se trata de circunstancias presentes y verificables, no de simples supuestos futuros.<sup>3</sup> En ese sentido, la Corte ha recalcado que el presidente de la República no puede limitarse a sostener la existencia de tales hechos, sino que debe acreditarlos con material probatorio idóneo, ya sea a través de informes oficiales, reportes de organismos especializados, evidencias audiovisuales y periciales, o

<sup>2</sup> CCE, dictamen 5-25-EE/25, 11 de septiembre de 2025, párr. 22

<sup>3</sup> CCE, dictamen 3-21-EE/21, 21 de julio de 2021, párr. 7.1.1.

cualquier otro medio útil, objetivo y verificable que permita demostrar fehacientemente la realidad de los acontecimientos.<sup>4</sup> Asimismo, esta Corte podrá considerar hechos notorios o de conocimiento público generalizado.<sup>5</sup>

22. Para comenzar, se observa que el decreto ejecutivo 202 menciona hechos de violencia criminal ocurridos durante el mes de octubre de 2025<sup>6</sup> y hace referencia al Informe 2, el cual detalla noticias de diversos sucesos violentos y homicidios intencionales (“H.I”) sucedidos en las provincias y cantones determinados en el decreto durante el mismo periodo examinado.<sup>7</sup>
23. Además, los Informes 1 señalan que, durante el periodo entre el 1 y el 27 de octubre de 2025, el Sistema Integrado de Seguridad ECU 911 (“ECU 911”) ha coordinado:

[...] 5239 emergencias relacionadas con delitos donde exista violencia contra las personas o fuerza sobre las cosas, de las cuales Guayas tiene una participación del 60,4% (3.164), seguido por la provincia de Los Ríos con el 14.42% (757), El Oro con el 12,4% (650), Manabí con el 9.1% (477), Santa Elena con el 3,2% (169) y los cantones de La Maná con el 0.2% (13), Echandía [sic] con el 0.1% (5) y Las Naves con el 0.1% (4). [...] Los Ríos se mantiene como el territorio más estable y Las Naves incrementa en 100%.

24. En particular, en los Informes 3, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (“CCFFAA”) detalla la actuación de estructuras criminales durante el mes de octubre de 2025. Reporta que, hasta el 27 de octubre de 2025, “se registraron 632 personas asesinadas, con una tasa de 26 fallecidos por cada 100 000 habitantes; además, comparando los H.I. registrados en OCT25 (459 H.I.) con OCT24 (700 H.I) se evidencian [sic] un decremento del 34%.” Además, afirma que “mensualmente se estarían registrando un promedio de 755 H.I, 174 por semana, 25 por día y 01H.I cada hora, por lo que consideran que el país podría cerrar este año con 9062 H.I y una tasa de 50,08 por cada 100.000 habitantes, lo que convertiría al 2025, en el año más violento de la historia.” Adicionalmente, señala que “comparando la cantidad de H.I registrados en OCT25 con los últimos tres meses, se evidencian [sic] un decremento 10% [sic]; sin embargo, en las provincias de Guayas, El Oro, Los Ríos, Manabí y Bolívar, que se encuentran dentro del Estado de Excepción [sic] vigente, se evidencia una tendencia al incremento del índice delictivo”.

<sup>4</sup> CCE, dictamen 8-21-EE/21, 10 de diciembre de 2021, párr. 20

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Dado que el decreto ejecutivo fue dictado el 6 de noviembre de 2025, la información sobre el mes de octubre de 2025 es relevante.

<sup>7</sup> El Informe 2 reporta 74 noticias transmitidas en canales de televisión y 373 transmitidas por medios impresos y digitales, relacionadas a hechos violentos ocurridos en las zonas referidas en el decreto de estado de excepción.



25. Por su parte, los Informes 4 y 5 determinan que, durante el periodo comprendido entre el 01 al 27 de octubre 2025, han existido 516 víctimas de homicidio intencional, detallados en el siguiente cuadro:

**Tabla 1:** Víctimas de homicidio intencional (provincias)

Provincia	Año Act.	Peso %
Guayas	221	42.8%
Los Ríos	107	20.7%
Manabí	105	20.3%
El Oro	58	11.2%
Santa Elena	25	4.8%
<b>Total</b>	<b>516</b>	<b>100,0%</b>

Elaboración: Corte Constitucional, con base en la información entregada por el presidente de la República.

26. En ese sentido, el decreto ejecutivo 202 también añade que “varias de las muertes violentas reportadas en el período comprendido entre el 01 al 28 de octubre de 2025, son el resultado de disputas entre bandas criminales y no como consecuencia de la delincuencia común”, esto en virtud de que “demuestran violencia extrema al ser ejecutados con explosivos y en espacios públicos (viviendas, sitios recreativos, embarcaciones, mercados, centros comerciales, puentes).”
27. Además, los Informes 4 y 5 indican que, durante el periodo analizado, a nivel nacional se han registrado 2 homicidios intencionales contra miembros de la fuerza pública (Policía Nacional). Asimismo, afirman que se registraron 68 homicidios múltiples con 172 víctimas en las provincias examinadas, conforme a la siguiente tabla:

**Tabla 2:** Homicidios múltiples (provincias)

PROVINCIA	02 VÍCTIMAS	03 VÍCTIMAS	04 VÍCTIMAS	06 VÍCTIMAS	08 VÍCTIMAS	Total
EL ORO	6		1			7
GUAYAS	23	5	3	1		32
LOS RÍOS	12	1			1	14
MANABÍ	8	1	1		1	11
SANTA ELENA	2	1	1			4
<b>T. Casos</b>	<b>51</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>68</b>
PROVINCIA	02 VÍCTIMAS	03 VÍCTIMAS	04 VÍCTIMAS	06 VÍCTIMAS	08 VÍCTIMAS	Total
<b>T. Víctimas</b>	<b>102</b>	<b>24</b>	<b>24</b>	<b>6</b>	<b>16</b>	<b>172</b>

Fuente: DINASED – Sistema David  
Fecha de la descarga de la base: 28-10-2025  
Hora de la descarga de la base: 08h00  
Corte: 01 al 27 de octubre de 2025

28. Por su parte, el Informe 4 señala que, si se compara el periodo analizado (01 al 27 de octubre de 2025) con el del 2024, se evidencia un incremento del 4% en las muertes violentas a nivel nacional, lo que representa 28 casos adicionales, siendo el asesinato

el tipo de muerte más recurrente. Además, indica que territorialmente la violencia se concentra “en las provincias de Guayas, Manabí, Los Ríos y El Oro, que en conjunto representan el 78,4% del total de casos. La dinámica predominante es la violencia criminal, responsable del 95,3% de los homicidios intencionales, motivados principalmente por amenazas (69,5%), tráfico interno de drogas (25,5%) y robo a personas (3,5%).” Añade que los H.I a nivel nacional durante el periodo en estudio ocurren mayoritariamente en el espacio público, en donde se registra el 68,5% de eventos. Finalmente, los indicadores del Informe 4 reflejan una reducción sostenida de los eventos delictivos en varias jurisdicciones del país, comparando el mes de octubre de 2024 con el de 2025.

- 29.** Adicionalmente, el Informe 4 detalla los datos relacionados a homicidios intencionales ocurridos entre el 01 y el 27 de octubre de 2025, en las provincias incluidas en el decreto:

**Tabla 3:** Comparativo de homicidios intencionales (provincias)

Provincia	H.I OCT2025	Comparativo (H.I OCT2024)	Eventos homicidios múltiples
Guayas	237	Decremento del 18%	30
Los Ríos	112	Incremento del 81%	14
Manabí	109	Incremento del 63%	10
El Oro	62	Decremento del 27%	8
Santa Elena	26	Incremento del 44%	4

Elaboración: Corte Constitucional, con base en la información entregada por el presidente de la República.

- 30.** También los Informes 4 y 5 señalan que, durante el periodo 01 al 27 de octubre de 2025, se registraron 2474 indicios de origen balístico (vainas percutidas) en los territorios referidos por el decreto de estado de excepción. Agregan que “las cantidades de vainas percutidas en las subzonas Manabí representan el 38,92%, Guayas con el 19,20%, Los Ríos con el 17,99%, El Oro 14,87%, Santa Elena con el 8,73% y Cotopaxi con el 0,28%”.
- 31.** Respecto al cometimiento de otros actos delictivos (aparte de H.I), el análisis estadístico del periodo del 01 al 27 de octubre de 2025 realizado por el Informe 4, evidencia que “en las provincias de análisis: Guayas, Los Ríos, Manabí, El Oro y Santa Elena, se concentra el 58,58% de la delincuencia a nivel nacional”, conforme a la siguiente tabla:



**Tabla 4:** Comparativo de eventos delictivos en el país

Delitos del CMI por Provincia	01-Oct al 27-Oct 2024	01-Oct al 27-Oct 2025	Variación Absoluta	Variación Porcentual	Peso %
Guayas	2007	1602	-405	-20%	41,18%
Pichincha	1120	873	-247	-22%	22,44%
Manabí	402	259	-143	-36%	6,66%
El Oro	281	190	-91	-32%	4,88%
Los Ríos	335	152	-183	-55%	3,91%
Sto Dgo De Los Tsáchilas	118	147	29	25%	3,78%
EsmERALDAS	105	92	-13	-12%	2,37%
Chimborazo	102	89	-13	-13%	2,29%
Santa Elena	134	76	-58	-43%	1,95%
Tungurahua	74	68	-6	-8%	1,75%
Cotopaxi	79	55	-24	-30%	1,41%
Imbabura	145	53	-92	-63%	1,36%
Azuay	168	44	-124	-74%	1,13%
Sucumbíos	52	43	-9	-17%	1,11%
Loja	36	40	4	11%	1,03%
Orellana	32	27	-5	-16%	0,69%
Cañar	42	21	-21	-50%	0,54%
Carchi	16	14	-2	-13%	0,36%
Bolívar	16	13	-3	-19%	0,33%
Napo	17	12	-5	-29%	0,31%
Morona Santiago	19	8	-11	-58%	0,21%
Pastaza	19	8	-11	-58%	0,21%
Zamora Chinchipe	8	4	-4	-50%	0,10%
Galápagos	5	0	-5	-100%	0,00%
<b>Total general</b>	<b>5332</b>	<b>3890</b>	<b>-1442</b>	<b>-27%</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: DINASED – Sistema David<sup>8</sup>

32. Por otro lado, sobre los cantones La Maná, Echeandía y Las Naves, el decreto ejecutivo 202 señala que “los grupos criminales asentados en el país, para evadir los controles, utilizan los cantones cercanos a las provincias en estado de excepción como escondites, centros de almacenamiento, e incluso como rutas de traslado de sustancias sujetas a fiscalización”; por tanto, los tres cantones referidos son considerados “como territorios estratégicos y de resguardo, debido a sus condiciones geográficas”. El referido decreto afirma que estos territorios revelan “un patrón creciente de violencia intergrupal y sofisticación delictiva, caracterizado por el uso de artefactos explosivos, tráfico de armas artesanales y enfrentamientos por el control territorial entre organizaciones criminales”.
33. Con respecto a los 3 cantones, el Informe 4 detalla los datos relacionados a eventos delictivos ocurridos entre el 01 de enero al 26 de octubre de 2025:

<sup>8</sup> El Sistema DAVID es una plataforma informática del Ministerio del Interior que permite analizar datos delictuales en tiempo real y apoya las labores policiales para combatir la delincuencia.

**Tabla 5:** Comparativo de homicidios intencionales (cantones)

Cantón	Delitos 2025	Comparativo (Delitos 2024)	Homicidios intencionales 2025	Comparativo (Homicidios intencionales 2024)
Las Naves	124	Incremento del 49%	17	Incremento del 183%
La Maná	427	Decremento del 31%	8	Incremento del 100%
Echeandía	157	Decremento del 20%	1	Decremento del 50%

Elaboración: Corte Constitucional con base en la información presentada por el presidente de la República.

**34.** De la revisión de la información reseñada, este Organismo considera acreditada la certeza en la ocurrencia de los hechos. La Corte advierte que el presidente de la República ha recurrido a diferentes fuentes de información que permiten constatar los hechos: noticias publicadas en diversos medios de comunicación nacionales, hechos públicos y notorios sobre la situación de violencia que atraviesa el país y, principalmente, informes emitidos por instituciones del Estado con competencias específicas del área de seguridad como el CCFFAA, Ministerio del Interior, Policía Nacional y el ECU 911.

**35.** Con base en el análisis precedente, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito material previsto en el artículo 121 numeral 1 de la LOGJCC.

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

**36.** En el artículo 1 del decreto ejecutivo 202, el presidente de la República invoca la causal de grave conmoción interna debido a

[...] los índices de violencia, cometimiento de delitos y la intensidad de la perpetración de ilícitos por grupos criminales en las provincias de Manabí, Guayas, Santa Elena, Los Ríos, El Oro; y, debido a la presencia e intento de control territorial que ejercen estos grupos en los cantones La Maná de la provincia de Cotopaxi y Las Naves y Echeandía de la provincia de Bolívar, en el contexto de violencia y del conflicto armado interno, identificado fácticamente.

**37.** Previo a realizar el análisis de esta sección, la Corte requiere hacer dos señalamientos respecto de la valoración de los hechos constitutivos de la causal de grave conmoción interna: i) al no haberse invocado la causal de conflicto armado interno (“CANI”), este

Organismo no valorará hechos relacionados a la existencia de un supuesto CANI;<sup>9</sup> y ii) solo tomará en cuenta hechos anteriores para contextualizar la situación de violencia que atraviesa el país, sin considerarlos como fundamento de esta declaratoria.

38. Sobre la (i) primera puntuación, se observa que, en el decreto examinado y sus anexos, el presidente argumenta que el CANI ha sido “identificado fácticamente” y emplea varios de los elementos derivados del presunto CANI y del Derecho Internacional Humanitario (por ejemplo, la existencia de “grupos armados organizados”, capacidad de organización, intensidad de las hostilidades, entre otros) para justificar la causal de grave conmoción interna. Al respecto, esta Magistratura ya ha señalado en dictámenes previos<sup>10</sup> que no es admisible justificar la causal de grave conmoción interna con hechos o categorías que, en realidad, corresponden a la causal CANI.
39. Aceptar que un CANI o los elementos derivados de este puedan ser invocados como hechos para sustentar la grave conmoción interna, vaciaría de contenido la distinción normativa entre las dos causales y habilitaría una interpretación extensiva., capaz de desnaturalizar el sistema de causales previsto en el artículo 164 de la CRE. La consecuencia sería que cualquier situación de CANI podría ser automáticamente elevada a grave conmoción interna, lo que no sería compatible con el diseño constitucional.<sup>11</sup>
40. Por ello, este Organismo, al observar que la causal empleada en este decreto fue la de grave conmoción interna, no considerará la información presentada por el Ejecutivo relacionada con la supuesta existencia de un CANI. En ese marco, se insta al presidente a aplicar correctamente cada causal de estado de excepción, pues aquello es una expresión de respeto al orden constitucional.
41. Sobre la (ii) segunda puntuación, se advierte que los informes anexos al decreto ejecutivo 202, introducen ciertos datos y estadísticas desde enero de 2025, los cuales son anteriores a esta declaratoria de estado de excepción. A este respecto, la Corte subraya que, según el artículo 166 de la Constitución, los estados de excepción tienen una duración máxima de sesenta días y solo admiten una prórroga adicional de hasta treinta días. Por tanto, si transcurridos esos noventa días se decreta un nuevo estado de excepción apoyado en los mismos hechos que motivaron el anterior, la medida

<sup>9</sup> Este Organismo observa que es necesario hacer esta aclaración dado que, en la documentación entregada por el presidente de la República, se hacen múltiples referencias a la existencia de un CANI en el territorio nacional.

<sup>10</sup> Ver por ejemplo: CCE, dictamen 3-25-EE/25, 26 de mayo de 2025, párrs. 51 y 54; CCE, dictamen 5-25-EE, 11 de septiembre de 2025, párr. 35.

<sup>11</sup> Sin perjuicio de lo mencionado, la Corte no descarta que puedan existir escenarios en que ambas causales concurran de manera simultánea, siempre que cada una se configure de forma independiente y con justificación propia.

equivaldría materialmente a una nueva prórroga, lo cual resulta inconstitucional, pues la extensión solo puede ejercerse una vez.<sup>12</sup>

42. Durante los años 2024 y 2025, el presidente ha dispuesto y la Corte ha declarado la constitucionalidad de 12 estados de excepción por la causal de grave conmoción interna en varias provincias y cantones del país, con el fin específico de enfrentar la criminalidad en el país. En este contexto, para justificar las declaratorias de estado de excepción mencionadas y sus renovaciones, el presidente de la República ya se refirió en su momento a los hechos violentos ocurridos en ciertos territorios del Ecuador hasta septiembre de 2025 y aquellos ya fueron evaluados por la Corte.<sup>13</sup>
43. Por tanto, la Corte no podría tomar en cuenta, para efectos de verificar esta nueva declaratoria, hechos que ya fueron utilizados para justificar estados de excepción anteriores por la misma causal en los mismos territorios. Hacerlo desnaturalizaría el carácter temporal del estado de excepción previsto en el artículo 166 de la Constitución. En consecuencia, en el presente caso, solo se considerarán hechos anteriores para contextualizar la situación de violencia que atraviesa el país, sin que ello suponga validarlos como fundamento de esta declaratoria.

\*

44. Una vez realizadas las referidas puntualizaciones, este Organismo evaluará si los hechos configuran un estado de excepción por la causal de grave conmoción interna, invocada por el presidente de la República. La jurisprudencia de esta Corte ha establecido que dicha causal exige la verificación concurrente de dos elementos: (i) la ocurrencia real de hechos cuya intensidad afecte gravemente el ejercicio de los derechos constitucionales, la estabilidad institucional, la seguridad y la convivencia ciudadana; y (ii) que dichos acontecimientos generen, como consecuencia directa, una considerable alarma social. Estos requisitos deben ser constatados con base en circunstancias actuales, ciertas y verificables, excluyendo escenarios hipotéticos o futuros.<sup>14</sup>

#### a. Intensidad y gravedad de los hechos

---

<sup>12</sup> *Ibid*, párr. 39; CCE, dictamen 11-24-EE, 14 de noviembre de 2024, párr. 27.

<sup>13</sup> La Corte toma nota que todas las provincias y cantones considerados en el decreto ejecutivo 202 ya han sido incluidos en declaratorias de estado de excepción anteriores y, por tanto, el presidente de la República ya ha presentado información respecto a los mismos. Por ejemplo, el decreto ejecutivo 76 del 6 de agosto de 2025 incluyó las provincias de **El Oro, Guayas, Los Ríos y Manabí**, así como los cantones de **La Maná** de la provincia de Cotopaxi, **Las Naves y Echeandía** de la provincia de Bolívar. Asimismo, el decreto ejecutivo 599 de 12 de abril de 2025 incluyó la provincia de **Santa Elena**.

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

- 45.** El decreto ejecutivo 202 refiere que la grave commoción interna en el país “se demuestra en el alcance, ejecución y alarma que ha causado en la población civil los ataques perpetrados por los grupos criminales organizados, que han concentrado sus actos violentos en las provincias de Manabí, Guayas, Santa Elena, Los Ríos y El Oro, evidenciando extrema violencia”, y que dicha violencia está “originada por la persistencia del enfrentamiento con los grupos criminales, la desarticulación de sus economías criminales y neutralización de sus modus operandi”.
- 46.** De forma específica, el decreto menciona algunos eventos ocurridos en las provincias cubiertas por el estado de excepción, durante el periodo comprendido entre el 1 y el 30 de octubre de 2025, y recogidos por medios de comunicación:

**Tabla 6:** Eventos delictivos (octubre 2025)

Fecha	Provincia, cantón	Acontecimiento
20 de octubre de 2025	Echeandía	"Operativo contra Los Pájaros Locos en Echeandía dejó detenidos y encontraron explosivos"
20 de octubre de 2025	Echeandía	"Les imponen prisión preventiva a dos procesados por tenencia ilegal de armas en Echeandía"
27 de octubre de 2025	Manabí	"Ataque armado en un billar, en Santa Ana, deja al menos cuatro muertos"
28 de octubre de 2025	Los Ríos	"1.029 crímenes registrados entre enero y octubre, en Los Ríos, la segunda provincia con más muertes violentas"
29 de octubre de 2025	Guayas	"El micrófono de Salitre hoy guarda silencio Fernando Álvarez comunicador del portal digital, fue asesinado en Salitre"
30 de octubre de 2025	Santa Elena	"Hallan dos hombres sin vida junto a la vía"
30 de octubre de 2025	El Oro	"Hijo de un líder sindical de choferes de Machala es asesinado junto a un bombero en un tiroteo"

Elaboración: Corte Constitucional con base en la información presentada por el presidente de la República.

- 47.** Además, este Organismo identifica varios datos relevantes que se desprenden tanto del decreto ejecutivo 202 como de los informes anexos, en cuanto a los hechos ocurridos en las provincias de Guayas, El Oro, Los Ríos, Manabí y Santa Elena durante el periodo comprendido entre el 1 y el 28 de octubre de 2025:

- 47.1.** Los Informes 1 reportan 74 noticias transmitidas en canales de televisión y 373 transmitidas por medios impresos y digitales relacionadas a hechos violentos, las cuales evidencian que las provincias de Guayas, El Oro, Los Ríos, Manabí y Santa Elena son los sectores que registran mayores índices de violencia.

**47.2.** El Informe 2 señala que el ECU 911 ha coordinado 5239 emergencias relacionadas con delitos donde existe violencia contra las personas o fuerza sobre las cosas, de las cuales Guayas tiene una participación del 60,4% (3.164), seguido por la provincia de Los Ríos con el 14,42% (757), El Oro con el 12,4% (650), Manabí con el 9,1% (477), Santa Elena con el 3,2% (169) y los cantones de La Maná con el 0,2% (13), Echeandía con el 0,1% (5) y Las Naves con el 0,1% (4).

**47.3.** Por su parte, los Informes 3 reportan los siguientes datos relevantes:

- 47.3.1. Durante el mes de octubre de 2025, se registraron 632 personas asesinadas en el Ecuador, con una tasa de 26 fallecidos por cada 100 000 habitantes.
- 47.3.2. En las provincias de Guayas, El Oro, Los Ríos, Manabí y Bolívar, que se encuentran dentro del estado de excepción vigente, se evidencia una tendencia al incremento del índice delictivo.
- 47.3.3. Durante el 2025, mensualmente se estarían registrando un promedio de 755 H.I, 174 por semana, 25 por día y 01 H.I cada hora, por lo que consideran que el país podría cerrar este año con 9062 H.I y una tasa de 50,08 por cada 100.000 habitantes, lo que convertiría al 2025, en el año más violento de la historia.

**47.4.** Adicionalmente, los Informes 4 y 5 aportan los siguientes datos:

- 47.4.1. Han existido 516 víctimas de homicidio intencional, desglosadas de la siguiente manera: Guayas 221 (42,8%), Los Ríos 107 (20.7%), Manabí 105 (20,3%), El Oro 58 (11.2%), Santa Elena 25 (4.8%). Asimismo, afirman que se registraron 68 homicidios múltiples con 172 víctimas en las provincias examinadas. La dinámica predominante es la violencia criminal, responsable del 95,3% de los homicidios intencionales.
- 47.4.2. Si se compara el periodo analizado (01 al 27 de octubre de 2025) con el del 2024, se evidencia un incremento del 4% en las muertes violentas a nivel nacional.
- 47.4.3. Los homicidios intencionales a nivel nacional durante el periodo en estudio ocurren mayoritariamente en el espacio público, en donde se registra el 68,5% de eventos.
- 47.4.4. En las provincias de análisis: Guayas, Los Ríos, Manabí, El Oro y Santa Elena, se concentra el 58,58% de la delincuencia a nivel nacional.
- 47.4.5. Se registraron 2474 indicios de origen balístico (vainas percutidas) en los territorios referidos por el decreto de estado de excepción. Las cantidades de vainas percutidas en las subzonas Manabí representan el 38,92%, Guayas con el 19,20%, Los Ríos con el 17,99%, El Oro 14,87%, Santa Elena con el 8,73% y Cotopaxi con el 0,28%”.

48. Sobre los cantones La Maná, Echeandía y Las Naves, el decreto ejecutivo 202 alega que, durante el mes de octubre de 2025, han albergado a grupos criminales a manera de “escondites, centros de almacenamiento”; y que, por ello, se identifica un patrón creciente de violencia, que incluye el uso de artefactos explosivos, extorsiones y panfletos.
49. Con base en lo expuesto, esta Corte concluye que los altos índices de violencia y criminalidad del país constituyen acontecimientos de intensidad que afectan significativamente el ejercicio de derechos constitucionales y la convivencia ciudadana. En concreto, se ha demostrado que existen acontecimientos de tal intensidad que atentan gravemente: (a) el ejercicio de los derechos constitucionales y la seguridad ciudadana, con las alarmantes cifras en cuanto a violencia, homicidios intencionales y otros delitos; y (b) la convivencia normal de las personas expuestas a delitos sistemáticos. En consecuencia, se verifica el cumplimiento del **primer requisito**.

**b. Considerable alarma social**

50. Ahora bien, el segundo requisito relativo a la alarma social, se refiere “a situaciones que causan una sensación de intranquilidad o zozobra en la ciudadanía”.<sup>15</sup>
51. El decreto ejecutivo 202 sostiene que el incremento de la violencia ha alterado el orden público y el normal funcionamiento de las actividades sociales y económicas de diversas zonas del territorio nacional, generando alarma social. Añade que los hechos delictivos han ocurrido principalmente en espacios públicos, por lo que “la afectación a la población es evidente al ser testigo de este tipo de violencia”.
52. Adicionalmente, en el Informe 3, el CCFFAA sostiene que existe considerable alarma social, en virtud de

[...] la escalada de homicidios, asesinatos, motines carcelarios, uso de explosivos (coche bomba), delincuencia organizada con capacidad armada sofisticada, secuestro extorsivo, minería ilegal, tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos, tráfico de drogas, delitos hidrocarburíferos, pueden integrarse bajo la categoría de violencia inusitada [...] [los cuales] están afectando severamente a la dignidad humana de los ecuatorianos, básicamente en sus derechos fundamentales como: la vida, integridad física, la convivencia, paz social, seguridad ciudadana; y la estabilidad del orden estatal.

<sup>15</sup> CCE, dictamen 2-25-EE/25, 27 de marzo de 2025, párr. 40; CCE, dictamen 4-24-EE/24, 2 de mayo de 2024, párr. 15.

- 53.** En este contexto, este Organismo observa que, dada la gravedad de los actos violentos que lamentablemente han tenido lugar en el país y su amplia difusión en medios de comunicación, es previsible que exista una preocupación generalizada en la sociedad frente a los hechos ocurridos y referidos en este dictamen,<sup>16</sup> los cuales han impactado directamente el ejercicio de los derechos constitucionales y la seguridad de la ciudadanía. Más aún, tomando en cuenta que los múltiples hechos delictivos han tenido lugar principalmente en espacios públicos mientras se desarrollaban actividades cotidianas de la población, se constata que han alterado la paz ciudadana y generado zozobra en los habitantes.
- 54.** Por lo tanto, este Organismo considera que se cumple con **el segundo requisito** al verificar que los hechos expuestos relacionados con el aumento de muertes violentas e índices de violencia criminal provocan una sensación de intranquilidad y preocupación generalizada en la sociedad, por lo que generan una considerable alarma social.

\*

- 55.** En virtud de lo anterior, esta Corte concluye que se configura la causal constitucional de grave conmoción interna establecida en el primer párrafo del artículo 164 de la Constitución. Sin perjuicio de aquello, vale aclarar que, para arribar a esta conclusión, esta Magistratura no ha considerado las fundamentaciones expuestas por el decreto y sus informes anexos en torno a la causal de conflicto armado interno, al no haber sido expresamente invocada.<sup>17</sup> Por lo anterior, la Corte declara que la frase “y del conflicto armado interno, identificado fácticamente” en el artículo 1 del decreto ejecutivo 202 es inconstitucional, sin que este pronunciamiento constituya una valoración sobre la configuración de la causal de un conflicto armado no internacional, pues aquello no es objeto de pronunciamiento de esta Corte en el presente dictamen.

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

- 56.** La Corte ha señalado que el análisis de este requisito material requiere verificar que el estado de excepción se fundamente estrictamente en que el régimen ordinario no sea suficiente para abordar los hechos constitutivos que configuran la causal de grave conmoción interna. De esta manera, este Organismo ha señalado que el presidente de la República “no puede recurrir al régimen de excepcionalidad para hacer frente a

<sup>16</sup> CCE, dictamen 5-25-EE/25, 11 de septiembre de 2025, párr. 57.

<sup>17</sup> Por ejemplo, la Corte no ha valorado información ni conceptos propios de un conflicto armado interno, como lo relacionado a grupos armados organizados, capacidad de organización, intensidad de las hostilidades, entre otros elementos derivados del Derecho Internacional Humanitario.

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".<sup>18</sup>

57. Desde el año 2019, el Ecuador enfrenta un fenómeno de atomización y recrudecimiento de la violencia y la criminalidad en el territorio nacional.<sup>19</sup> Frente a aquello, este Organismo constata que, durante el periodo 2019-2023 (5 años), se expedieron **23 decretos ejecutivos** destinados a declarar o renovar estados de excepción, bajo la causal de grave commoción interna y con fundamento en el fenómeno de la violencia.<sup>20</sup> Posteriormente, entre el 2024 y lo que va del 2025 (menos de 2 años) se han expedido **15 decretos ejecutivos** de las mismas características.<sup>21</sup> De las cifras mencionadas, se desprende que el recurso a medidas extraordinarias por parte de la Función Ejecutiva para enfrentar esta problemática ha ido aumentado de forma significativa con el paso del tiempo.
58. Al respecto, es imprescindible diferenciar de forma precisa entre el fenómeno crónico de la delincuencia común y las situaciones extraordinarias que, en efecto, generan una grave commoción interna.<sup>22</sup> Si bien es innegable que la delincuencia común representa un desafío persistente para el Ecuador, solo en circunstancias excepcionales -cuando la creciente actividad delictiva y la intensidad de la violencia desborden la capacidad estatal e impacten gravemente el ejercicio de derechos fundamentales- se justifica la adopción de medidas extraordinarias, como la declaratoria de estados de excepción.<sup>23</sup>
59. La violencia criminal es un problema estructural que no encuentra solución a largo plazo en medidas extraordinarias ni temporales como los estados de excepción. Se ha insistido en que aquello requiere el desarrollo de medidas ordinarias,<sup>24</sup> lo cual debería incluir un trabajo en dos frentes relevantes: (i) **políticas públicas integrales sobre**

---

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

<sup>19</sup> Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado, Informe: Caracterización del Crimen Organizado, Quito-Ecuador, p. 6. <https://oeco.padf.org/wp-content/uploads/2023/09/Caracterizacion-Crimen-Organizado-Version-corta-V2.pdf>

<sup>20</sup> De ellos, la Corte emitió dictamen favorable en 20 de esos decretos (1-19-EE/19, 3-19-EE/19, 4-19-EE/19, 5-19-EE/19A, 5-19-EE/19B, 5-19-EE/19, 4-20-EE/20, 6-20-EE/20, 5-21-EE/21, 6-21-EE/21, 7-21-EE/21, 8-21-EE/21, 2-22-EE/21, 6-22-EE/22, 7-22-EE/22, 8-22-EE/22, 1-23-EE/21, 3-23-EE/23, 4-23-EE/23 y 5-23-EE/23) y dictamen de constitucionalidad parcial en los 3 restantes (3-22-EE/22, 4-22-EE/22 y 5-22-EE/22).

<sup>21</sup> De ellos, la Corte emitió dictamen favorable en 7 de esos decretos (9-24-EE/24, 12-24-EE/24, 2-25-EE/25, 3-25-EE/25, 4-25-EE/25, 5-25-EE/25 y 8-25-EE/25), dictamen de constitucionalidad parcial en otros 5 (1-24-EE/24, 2-24-EE/24, 7-24-EE/24, 11-24-EE/24 y 1-25-EE/25) y dictamen de inconstitucionalidad en los 2 restantes (5-24-EE/24 y 6-24-EE/24).

<sup>22</sup> CCE, dictamen 1-25-EE/25, 21 de febrero de 2025, párr. 32.

<sup>23</sup> CCE, dictamen 5-25-EE/25, 11 de septiembre de 2025, párr. 72

<sup>24</sup> CCE, dictamen 5-25-EE/25, 11 de septiembre de 2025, párr. 66; CCE, dictamen 6-21-EE/21, 03 de noviembre de 2021, párr. 95.

**seguridad**, enfocadas en el poder coercitivo del Estado y la intervención de la fuerza pública, pero también (ii) **políticas que atiendan las causas estructurales de la violencia**, con énfasis en asuntos socioeconómicos que enfrenten las desigualdades, la pobreza, el desempleo, así como la falta de acceso a servicios básicos y a oportunidades.

60. Es por ello que los estados de excepción no deben utilizarse como mecanismos permanentes, pues aquello termina encubriendo deficiencias estructurales y sustituyendo políticas públicas ordinarias de seguridad y desarrollo. Las medidas extraordinarias que se adopten deben tener por objeto el restablecimiento del orden constitucional mediante acciones focalizadas, estrictamente proporcionales y de carácter temporal, que abran paso, en el menor tiempo posible, a la implementación de medidas ordinarias, que son las únicas llamadas a resolver de manera sostenible y estructural el problema de la violencia en el país.
61. En ese marco, el control material exige verificar no solo la existencia objetiva de la crisis, sino también la insuficiencia probada de las vías institucionales regulares para abordarla, conforme a los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad consagrados en el artículo 164 de la Constitución. La declaratoria, por tanto, debe sustentarse en una carga argumentativa reforzada que demuestre que la normalidad es inviable temporalmente, evitando que su uso discrecional inobserve su carácter excepcional o vulnere el equilibrio de poderes. Así, su aplicación demanda un escrutinio riguroso para garantizar que no se convierta en un recurso de gobernanza ordinaria, sino en un mecanismo excepcional y temporal.<sup>25</sup>
62. En atención a estas consideraciones, en el dictamen 1-25-EE/25, esta Corte determinó que, en la emisión de nuevos decretos que declaren estados de excepción bajo la causal de grave commoción interna para combatir la violencia criminal, la Presidencia tiene la obligación de justificar que ha cumplido las siguientes obligaciones: 1) implementar las medidas disponibles en el régimen ordinario y 2) demostrar que aquellas que no están disponibles y son necesarias, no responden a su inacción o negligencia, sino que se encuentran en proceso de ejecución.<sup>26</sup>
63. De la revisión del decreto ejecutivo 202, efectivamente se advierte que la finalidad de este estado de excepción es “el restablecimiento de la seguridad, el orden constituido y protección a la población”, al considerar que las capacidades del régimen estatal ordinario han sido sobrepasadas. Expresamente se indica que el “armamento utilizado,

<sup>25</sup> CCE, dictamen 5-25-EE/25, 11 de septiembre de 2025, párr. 72

<sup>26</sup> CCE, dictamen 1-25-EE/25, 21 de febrero de 2025, párr. 200.

desarrollo de modus operandi, despliegue geográfico de ataques, influencia en los territorios y ejecución de actividades ilícitas, se desprende que el Gobierno enfrenta un grado de violencia de tal intensidad e injerencias de los grupos criminales que han sobrepasado los límites de contención”. Además, el referido decreto afirma que la dinámica de la violencia “continúa evolucionando por parte de los [GDOs] al contar con personal y fuentes de financiamiento que sobrepasan la institucionalidad gubernamental, además de su capacidad de rearticulación y reagrupación frente a las acciones de la fuerza pública.”

- 64.** Asimismo, este Organismo advierte que los informes anexos al decreto ejecutivo 202 sostienen que las capacidades del régimen estatal ordinario han sido sobrepasadas y que, por tanto, es necesario un régimen de excepción. En particular, los Informes 3 indican que, a partir de las estadísticas del mes de octubre de 2025, se evidencia que,

La criminalidad organizada ha sido combatida adecuadamente [...], no obstante los niveles de intensidad de violencia y los índices de criminalidad [...] siguen estando en niveles que requieren de medidas extraordinarias del Estado que permitan garantizar los derechos de los ciudadanos, considerando que siguen encontrando sustancias catalogadas sujetas a fiscalización en cantidades importantes, así como, armas, municiones, explosivos de grueso calibre en poder de estos grupos [...]. Es importante destacar que los resultados de las operaciones en cuanto a capturas, decomisos y debilitamiento de los [grupos] se debe en gran parte a la utilización de medidas extraordinarias [...] La adopción de [dichas medidas] constituye una condición operativa esencial para mantener la eficacia de las fuerzas estatales, re establecer el control territorial y proteger los derechos fundamentales de la ciudadanía [...]

- 65.** Adicionalmente, respecto a las obligaciones reseñadas en el párrafo 62 *supra*, la Corte observa que los informes anexos presentan información relevante sobre las acciones, estrategias e iniciativas ordinarias ejecutadas y en “proceso de ejecución”, las que, a juicio del presidente de la República, no son suficientes para abordar el incremento de la violencia criminal. Dicha información se reseña a continuación.

#### Sobre las medidas disponibles ejecutadas:

- 66.** Respecto a la obligación 1) relacionada a la implementación de las medidas disponibles en el régimen ordinario para enfrentar la violencia y la criminalidad del país,<sup>27</sup> se detalla lo siguiente:
- 67.** De los *Informes 1* se desprende que, en las provincias de Manabí, Guayas, Santa Elena, Los Ríos y El Oro, el ECU 911 ha efectuado las siguientes acciones ordinarias durante el periodo examinado: recepción de llamadas y alertas de emergencia; socialización

<sup>27</sup> Ver párrafo 62 *supra*.

de informes de seguridad; fortalecimiento de sistemas de video vigilancia y acciones de monitoreo en centros de rehabilitación social; despliegue de estrategias de seguridad en conjunto con CCFFAA, Policía Nacional y gobiernos autónomos descentralizados; y, generación de Puestos de Mando Unificados.

68. En los *Informes 3* se detalla que el CCFFAA, durante el periodo examinado, ha ejecutado 3728 operativos de vigilancia, control y reconocimiento de zonas de seguridad terrestre (patrullajes, reconocimientos, controles, entre otros); 119 patrullajes marítimos fluviales; 620 horas de vuelo para operaciones de control de espacio aéreo; 343 operaciones de vigilancia de ciberespacio; 617 acciones de inteligencia; 220 operaciones de contrainteligencia; y 4265 operaciones de control de armas municiones y explosivos CAMEX.
69. Del *Informe 4* se destaca que, durante el periodo examinado, la Policía Nacional adoptó las siguientes medidas en las provincias de Manabí, Guayas, Santa Elena, Los Ríos y El Oro: planificación y ejecución de operativos (Apolo, megaoperativos, ejes viales, gestiones antie explosivos, intervenciones tácticas, CAMEX, Tuning, entre otros); patrullajes preventivos; fortalecimiento de presencia policial en áreas de riesgo y en centros de rehabilitación social; y, acciones de coordinación interinstitucional, especialmente con FFAA.
70. Además, el *Informe 4* reporta los siguientes datos sobre la “productividad” de las medidas adoptadas por la Policía Nacional durante el periodo examinado:

**Tabla 7:** Productividad de medidas adoptadas por Policía Nacional (octubre 2025)

Variables de productividad	El Oro	Guayas	Los Ríos	Manabí	Santa Elena
Afectaciones a GDOs	7	34	8	15	5
Municiones	1222	2973	591	1491	611
Droga (Kg)	16,49	2309	13,78	41,61	6,44
Explosivos (Und)	3	5	0	1	0
Detenidos	288	1095	269	359	120

Elaboración: Corte Constitucional en base a la información presentada por el presidente de la República.<sup>28</sup>

71. En los *Informes 5*, se detalla que el Ministerio del Interior, durante el periodo examinado, ha realizado operativos de control (territorial, migratorio, antidrogas, de

<sup>28</sup> Los Informes 5 también reportan que se levantaron y etiquetaron 2474 indicios de origen balístico y se capturaron 2 objetivos de alto valor y 5 de valor intermedio.

interdicción marítima, de minería ilegal y de inteligencia); pruebas de control y confianza internas; reuniones de coordinación interinstitucional; campañas comunicacionales; así como entrenamientos y capacitaciones para miembros de la fuerza pública y funcionarios. Además, reporta que ha desarrollado actividades de asistencia, protección y rescate para víctimas de trata; actividades de búsqueda de personas desaparecidas; actividades de cooperación con organismos internacionales (ONU, BID, OEA, OIM, OMA); y planes locales de seguridad en coordinación con gobiernos autónomos descentralizados.

**Sobre las medidas ordinarias necesarias que están “en proceso” y cuya falta de implementación no se debe a la negligencia o inacción del Ejecutivo:**

72. Respecto a la obligación 2) relacionada con demostrar que aquellas medidas ordinarias que no están disponibles y son necesarias, no responden a la inacción o negligencia del presidente de la República, sino que se encuentran “en ejecución”,<sup>29</sup> los informes anexos detallan lo siguiente:
73. Los *Informes 1* destacan que se encuentra en proceso de implementación el proyecto de seguridad en el sector Anillo Vial del cantón Quevedo.
74. Por su parte, los *Informes 5* reportan varios proyectos que se encuentran “en ejecución” relacionados a iniciativas normativas; procesos de capacitación; equipamiento de las unidades fiscales y de investigación; fortalecimiento de la capacidad tecnológica; ampliación de cooperación y asistencia técnica internacional (con Perú, Paraguay y Argentina); y, mejoras de infraestructura. Asimismo, los referidos informes presentan información en cuanto a iniciativas específicas que se encuentran en ejecución, que incluyen el fortalecimiento de las políticas para combatir la trata de personas y el reclutamiento de niños; las actividades de refuerzo en la frontera sur; la iniciativa de registro de datos móviles y de reconocimiento facial; el proyecto “Protegiendo a las caminantes”; proyecto PREVIC, entre otros.<sup>30</sup>
75. La Corte advierte que el hecho de que determinadas medidas ordinarias se encuentren aún en fase de ejecución puede, en el contexto actual, contribuir a justificar que el presidente recurra a un estado de excepción para enfrentar una situación grave y actual. No obstante, una vez que dichas medidas se encuentren plenamente implementadas, ello puede demostrar que la respuesta estatal es suficiente dentro del marco ordinario, de modo que ya no sería constitucionalmente necesario ni proporcional recurrir al régimen de excepción.

<sup>29</sup> Ver párrafo 62 *supra*.

<sup>30</sup> Después de verificar esta información, este Organismo ha resuelto obviar los detalles de estos proyectos en el dictamen.

\*

76. De la información entregada a esta Corte, se evidencia que el nivel de violencia en el Ecuador es extremadamente alto, lo cual está demostrado conforme a la información presentada por el presidente de la República y reseñada en la sección 4.1 *supra*. Asimismo, de la información expuesta en los párrafos 66 a 75 *supra*, se advierte que se ha presentado información amplia, útil y relevante respecto a las acciones ordinarias que han desarrollado las entidades estatales encargadas de la seguridad, y cierta información sobre las medidas que se encuentran en ejecución, especialmente de parte del Ministerio del Interior. Finalmente, se observa que el decreto ejecutivo 202 hace referencias a que los referidos esfuerzos estatales no han sido suficientes para abordar el incremento de la violencia criminal, por lo que amerita una declaratoria de estado de excepción.
77. En consecuencia, este Organismo observa que se ha acreditado que la frecuencia y la intensidad de los acontecimientos de violencia en el país han desbordado la capacidad de la fuerza pública en el control de la actividad criminal y han afectado significativamente la efectividad de los mecanismos ordinarios disponibles. Además, se ha verificado, conforme a lo dispuesto en el dictamen 1-25-EE/25, que las entidades encargadas de la seguridad han implementado las medidas ordinarias disponibles y que hay otras “en ejecución”. Por tanto, se verifica que los hechos descritos no pueden ser superados mediante el régimen constitucional ordinario y este Organismo da por cumplido el requisito material previsto en el artículo 121 numeral 3 de la LOGJCC.

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

78. Sobre los límites espaciales, esta Corte ha manifestado que focalizar un estado de excepción es posible y razonable cuando: i) se establezca una delimitación geográfica clara, especificando de manera precisa las jurisdicciones administrativas o territoriales sujetas a la medida excepcional; y, ii) se aporte una carga probatoria objetiva que demuestre la efectiva materialización de los hechos que justifican la declaratoria en dichas zonas, conforme a datos verificables y actualizados.<sup>31</sup> Este criterio busca evitar ambigüedades en la aplicación de la medida y garantizar que la limitación de derechos se circunscriba estrictamente a las áreas donde exista una causalidad directa entre los hechos reportados y la necesidad excepcional.<sup>32</sup>

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

<sup>32</sup> CCE, dictamen 5-25-EE/25, 11 de septiembre de 2025, párr. 74

79. El decreto ejecutivo 202 delimita el estado de excepción en las circunscripciones en las cuales se ha evidenciado mayor escalada de la violencia provocada por grupos de delincuencia organizada, en específico las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, El Oro y Santa Elena. Asimismo, el decreto incluye los cantones La Maná en la provincia de Cotopaxi y Las Naves y Echeandía de la Provincia de Bolívar “por la presencia e intento de control territorial que ejercen estos grupos” en esos territorios. A juicio del presidente de la República, sobre la base de los informes anexos, existe un incremento de la inseguridad ciudadana en los límites geográficos descritos.
80. La información expuesta respecto de cada una de las circunscripciones para sustentar la declaratoria de estado de excepción, se sintetiza a continuación.

### Guayas

81. Respecto a la provincia de Guayas, los Informes 1 indican que, durante el periodo examinado, el **60.4% de las emergencias** coordinadas a nivel nacional ocurrieron en esta provincia. En ese mismo sentido, el Informe 2 -que contiene el barrido de noticias durante el mes de octubre de 2025- reporta **207 noticias** difundidas en medios de comunicación, relacionadas a eventos violentos ocurridos en Guayas durante el mismo periodo.
82. Los Informes 3, argumentan que “particularmente en Guayaquil, Durán y Playas, se han detectado centros de mando de los grupos Los Lobos y Choneros, desde donde se planifican atentados con explosivos y homicidios selectivos”. También detallan eventos de violencia ocurridos en la provincia durante este periodo:

**Tabla 8:** Eventos de violencia en Guayas (octubre 2025)

Fecha	Provincia	Cantón	Descripción del evento
3 de octubre de 2025	Guayas	Guayaquil	“Se registró una alerta por posibles atentados al complejo penitenciario Guayas, debido al traslado de PPL.”
14 de octubre de 2025	Guayas	Guayaquil	“En el sector del Mall del Sol se registró la explosión de un coche bomba (3 tanques de gas) resultando 01 fallecido y 02 heridos.”
14 de octubre de 2025	Guayas	Guayaquil	“Se registró la neutralización de un vehículo con 04 cargas explosivas (dispositivos electrónicos).”
15 de octubre de 2025	Guayas	Vía Machala – Guayaquil (Puente Churute)	“Se registró un coche bomba en infraestructura crítica, causando solo daños materiales.”

16 de octubre de 2025	Guayas	Guayaquil	“Se registró la incineración de 02 vehículos en el sector de la ciudadela Bellavista.”
17 de octubre de 2025	Guayas	Durán	“Se registró una carga explosiva que no fue detonada en los exteriores de un local (farmacias económicas).”
17 de octubre de 2025	Guayas	Yaguachi	“Se aprehendió a 03 integrantes del GAO Los Águilas en posesión de 03 pistolas, 54 municiones, 04 radios motorolas y 01 chaleco antibalas.”

Elaboración: Corte Constitucional en base a la información presentada por el presidente de la República.

- 83.** En el Informe 4, se indica que, durante el periodo examinado, en Guayas han ocurrido **285 asesinatos, 1 homicidio, 1 sicariato y 1 femicidio, así como 30 eventos múltiples de H.I.**, evidenciando “un decremento del 18%, es decir, -51 muertes violentas en relación al mismo periodo del año 2024” y que “respecto a la caracterización de los homicidios intencionales, registra mayor incidencia la violencia criminal con el 97.9%”.

### Manabí

- 84.** Respecto a la provincia de Manabí, los Informes 1 indican que, durante el periodo examinado, **el 9.1% de las emergencias** coordinadas a nivel nacional ocurrieron en esta provincia. En ese mismo sentido, el Informe 2 reporta **70 noticias** difundidas en medios de comunicación, relacionadas a eventos violentos ocurridos en Manabí durante el periodo examinado.
- 85.** Los Informes 3 señalan que “la violencia se ha recrudecido en Manta, Portoviejo y Rocafuerte donde los [grupos de delincuencia organizada] disputan el control de rutas de narcotráfico y extorsión”. Por su parte, el Informe 4 indica que, durante el periodo examinado, en Manabí han ocurrido **67 asesinatos y 10 eventos múltiples de H.I.**, evidenciando “un incremento del 63%, es decir, +42 muertes violentas en relación al mismo periodo del año 2024” y que “respecto a la caracterización de los homicidios intencionales, registra mayor incidencia la violencia criminal con el 95,4%”.

### Los Ríos

- 86.** Respecto a la provincia de Los Ríos, los Informes 1 indican que, durante el periodo examinado, **el 14.4% de las emergencias** coordinadas a nivel nacional ocurrieron en esta provincia. En ese mismo sentido, el Informe 2 reporta **24 noticias** difundidas en medios de comunicación, relacionadas a eventos violentos ocurridos en Los Ríos durante el periodo examinado.

- 87.** Los Informes 3 señalan que “el cantón Buena Fe continúa registrando hallazgos de cuerpos con signos de ejecución confirmando el uso del territorio como corredor de tránsito y refugio criminal.” Además, se detallan dos eventos de violencia ocurridos en la provincia durante este periodo:

**Tabla 9:** Eventos de violencia en Los Ríos (octubre 2025)

Fecha	Provincia	Cantón	Descripción del evento
7 de octubre de 2025	Los Ríos	Quevedo	“Se aprehendió 01 integrante de Los Lobos, en posesión de 01 arma”
20 de octubre de 2025	Los Ríos	Quevedo	“Durante el allanamiento de una vivienda se decomisó 01 arma, 07 municiones y la aprehensión de 01 integrante del GAO Los Lobos”

Elaboración: Corte Constitucional en base a la información presentada por el presidente de la República.

- 88.** Asimismo, el Informe 4 indica que, durante el periodo examinado, en Los Ríos han ocurrido **62 asesinatos, y 14 eventos múltiples de H.I.**, evidenciando “un incremento del 81%, es decir, +50 muertes violentas en relación al mismo periodo del año 2024” y que “respecto a la caracterización de los homicidios intencionales, registra mayor incidencia la violencia criminal con el 97.3%”.

### El Oro

- 89.** Respecto a la provincia de El Oro, los Informes 1 indican que, durante el periodo examinado, el **12.4% de las emergencias** coordinadas a nivel nacional ocurrieron en esta provincia. En ese mismo sentido, el Informe 2 reporta **41 noticias** difundidas en medios de comunicación, relacionadas a eventos violentos ocurridos en El Oro durante el periodo examinado.
- 90.** Respecto a El Oro y Santa Elena, los Informes 3 afirman que “las operaciones conjuntas han logrado desarticular varias redes de microtráfico y contrabando, sin embargo, persisten zonas rurales y costeras donde los [grupos de delincuencia organizada] mantienen puntos de apoyo logístico para el traslado de armamento y sustancias ilícitas.” Además, se detalla un evento de violencia ocurrido en la provincia durante este periodo:

**Tabla 10:** Eventos de violencia en El Oro (octubre 2025)

Fecha	Provincia	Cantón	Descripción del evento
-------	-----------	--------	------------------------

2 de octubre de 2025	El Oro	Machala	“Se decomisó 01 fusil, 331 municiones, 13 prendas pixeladas (FF.AA.) y 01 persona detenida”
----------------------	--------	---------	---

Elaboración: Corte Constitucional en base a la información presentada por el presidente de la República.

- 91.** Por su parte, el Informe 4, se indica que, durante el periodo examinado, en El Oro se han registrado **83 asesinatos, 1 homicidio y 1 femicidio, así como 8 eventos múltiples de H.I.**, evidenciando “un decremento del 27%, es decir, -23 muertes violentas en relación al mismo periodo del año 2024”. Añade que “respecto a la caracterización de los homicidios intencionales, registra mayor incidencia la violencia criminal con el 95.2%”

### Santa Elena

- 92.** Respecto a la provincia de Santa Elena, los Informes 1 indican que, durante el periodo examinado, el **3.2% de las emergencias** coordinadas ocurrieron a nivel nacional en esta provincia. En ese mismo sentido, el Informe 2 reporta **13 noticias** difundidas en medios de comunicación, relacionadas a eventos violentos ocurridos en Santa Elena durante el periodo examinado.
- 93.** Respecto a El Oro y Santa Elena, los Informes 3 afirman que “las operaciones conjuntas han logrado desarticular varias redes de microtráfico y contrabando, sin embargo, persisten zonas rurales y costeras donde los [grupos de delincuencia organizada] mantienen puntos de apoyo logístico para el traslado de armamento y sustancias ilícitas.” Por su parte, el Informe 4 indica que, durante el periodo examinado, en Santa Elena se han registrado **18 asesinatos y 4 eventos múltiples de H.I.**, evidenciando “un incremento del 44%, es decir, +8 muertes violentas en relación al mismo periodo del año 2024”. Añade que “respecto a la caracterización de los homicidios intencionales, registra mayor incidencia la violencia criminal con el 96.2%.” Es así que, aunque según las cifras nacionales Santa Elena no está en el grupo de provincias que reflejan el mayor índice de criminalidad,<sup>33</sup> los datos particulares muestran un alto incremento del crimen en esta zona.

### Cantones Las Naves, Echeandía y la Maná

- 94.** Respecto a los cantones Las Naves y Echeandía de la provincia de Bolívar, el decreto ejecutivo 202 señala que, al encontrarse junto a la provincia de Los Ríos y Guayas, “han sufrido un aumento significativo en su índice delincuencial, todo esto mediante la utilización de artefactos explosivos improvisados (AEI) y difusión de panfletos

<sup>33</sup> Ver párrafo 31 *supra*.

mediante redes sociales o medios de comunicación locales, haciendo de estos cantones sus centros estratégicos de planificación criminal”, sin presentar mayores evidencias o estadísticas que lo sustenten.

95. Respecto de los dos cantones referidos, la única información presentada es que, según los Informes 1, durante el periodo examinado, el **0.1%** de las emergencias coordinadas a nivel nacional ocurrieron allí. Por su parte, los Informes 3 señalan que el CCFFAA realizó un operativo militar en cada uno de estos cantones, en los que se decomisaron armas y se detuvieron 4 personas.
96. Por su parte, en relación al cantón La Maná, provincia de Cotopaxi, el decreto ejecutivo 202 afirma que “el índice de inseguridad ha incrementado debido a las diferentes actividades generadas por el crimen organizado, como son las extorsiones, por lo que algunos pobladores han recurrido a la violencia como venganza, quemando vivas a personas acusadas de cometer estos delitos,” sin presentar evidencias o estadísticas que lo sustenten. La única información presentada es que, según los Informes 1, durante el periodo examinado, el **0.2%** de las emergencias coordinadas a nivel nacional ocurrieron allí.
97. De la revisión de la información presentada, la Corte advierte que el presidente de la República ha presentado argumentos y estadísticas relevantes que acreditan altos niveles de violencia y que justifican la necesidad de que el estado de excepción aplique en las provincias de Manabí, Guayas, El Oro, Los Ríos y Santa Elena. Por ende, el estado de excepción es constitucional en estos límites geográficos.
98. Por otro lado, esta Corte no encuentra una justificación material respecto de la real ocurrencia de los hechos en los cantones Las Naves y Echeandía, provincia de Bolívar y La Maná, provincia de Cotopaxi. Si bien existen reportes de algunas emergencias atendidas por el ECU-911 en estas jurisdicciones y de dos operativos desarrollados en Las Naves y Echeandía, no se constata que la intensidad de tales hechos alcance la magnitud propia de la causal de grave conmoción interna ni que se hayan evidenciado hechos específicos a través de informes técnicos que acrediten la real ocurrencia de los hechos en ninguno de los tres cantones. Sin perjuicio de aquello, este Organismo recuerda que, aunque los hechos presentados como ocurridos en estos cantones no alcancen el umbral de grave conmoción interna, sí revelan la existencia de criminalidad en dichas zonas. En consecuencia, corresponde al Estado, a través de la implementación, oportuna y coordinada, de las políticas ordinarias de seguridad, de la política criminal y prevención de la violencia, atender esta problemática y garantizar el respeto a los derechos humanos de quienes habitan en estas jurisdicciones.

**99.** En conclusión, la Corte encuentra que el estado de excepción es constitucional solamente en las circunscripciones territoriales de Manabí, Guayas, El Oro, Los Ríos y Santa Elena y, en adelante, el análisis del dictamen únicamente corresponderá a las provincias que superaron el análisis material de territorialidad.

\*

**100.** En cuanto a los límites temporales, el artículo 164 de la Constitución establece que el límite temporal para la declaratoria de estado de excepción es un máximo de sesenta días, con la posibilidad de una renovación de hasta treinta días. Esta Corte ha insistido en que la duración de un estado de excepción debe ser estrictamente proporcional al tiempo necesario para activar mecanismos extraordinarios que atiendan la situación que lo motiva, sin que se convierta en una práctica sistemática que elude su naturaleza excepcional<sup>34</sup> y que, por tanto, el Ejecutivo tiene la obligación de sustentar técnica y fácticamente la duración de las medidas excepcionales, conforme a los estándares internacionales de derechos humanos.<sup>35</sup>

**101.** En específico, el artículo 2 del decreto ejecutivo 202 fija un plazo de sesenta días para el estado de excepción, fundamentándolo en “la necesidad de contar con el tiempo adecuado para mitigar los hechos fácticos planteados y coadyuvar el accionar de la Policía Nacional en seguridad ciudadana, protección interna y orden público; y, de las Fuerzas Armadas para mantener la soberanía y la integridad del Estado, encaminados a la seguridad integral del Estado.”

**102.** Al respecto, aunque la justificación presentada en el decreto es escueta, en atención al nivel y número de hechos de violencia que motivaron la declaratoria de este estado de excepción (analizados en la sección 4.1 *supra*) y del impacto que estos tienen en los derechos de la ciudadanía, así como a la naturaleza de las acciones estatales que se requieren para enfrentarlos, esta Corte estima que el periodo de vigencia previsto en el decreto ejecutivo 202 es razonable. No obstante, este Organismo le recuerda al presidente de la República que, a fin de evitar la desnaturalización de la figura del estado de excepción, la temporalidad de la declaratoria debe estar justificada de forma adecuada y expresa; pues, la duración inicial de 60 días y la renovación de 30 días no son máximos automáticos, al contrario, son límites constitucionales para su vigencia.<sup>36</sup> Así, la temporalidad del estado de excepción debe estar directamente vinculada a la justificación concreta que sustente su necesidad, proporcionalidad y eficacia.

<sup>34</sup> CCE, sentencia 1-25-EE/25, 21 de febrero de 2025, párr. 124.

<sup>35</sup> CCE, sentencia 5-25-EE/25, 11 de septiembre de 2025, párr. 87.

<sup>36</sup> CCE, dictamen 8-25-EE/25, 23 de octubre de 2025, párr. 66.

**103.** En consideración de lo expuesto, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito material previsto en el artículo 121 numeral 4 de la LOGJCC.

## 5. Control formal de las medidas adoptadas

**104.** De conformidad con el artículo 122 de la LOGJCC, la Corte debe verificar que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplan con los siguientes requisitos formales: i) que se ordenen mediante decreto, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico; y, ii) que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción.

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

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

**106.** Las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción fueron ordenadas por el presidente de la República en los artículos 3 y 4 del decreto ejecutivo 202. Por tanto, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 122 numeral 1 de la LOGJCC.

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

**107.** En el decreto ejecutivo 202, el presidente de la República ordenó las siguientes medidas excepcionales con fundamento en la declaratoria de estado de excepción:

- i) Suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio en las provincias de Manabí, Guayas, Santa Elena, Los Ríos, El Oro y los cantones La Maná de la provincia de Cotopaxi, Las Naves y Echeandía de la provincia de Bolívar.
- ii) Suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia en las provincias de Manabí, Guayas, Santa Elena, Los Ríos, El Oro y los cantones de La Maná de la provincia de Cotopaxi, Las Naves y Echeandía de la provincia de Bolívar.

**108.** Primero, desde el punto de vista de la **competencia material** sobre las atribuciones extraordinarias del presidente de la República, esta Corte verifica que todas las medidas previstas en el decreto ejecutivo 202 se encuentran contempladas en el artículo 165 de la Constitución como competencias del presidente en el contexto del

estado de excepción. La suspensión de derechos está prevista en el primer inciso del artículo 165 de la Constitución que incluye a los derechos de inviolabilidad de domicilio e inviolabilidad de correspondencia.

**109.**Segundo, en cuanto a la **competencia espacial o territorial**, se precisa que los cantones La Maná (Cotopaxi) y Las Naves y Echeandía (Bolívar), no se tomarán en cuenta para el análisis, puesto que no superan el examen material de la sección 4 *supra*. Por el contrario, se constata que las medidas ordenadas en el decreto ejecutivo 202 se aplicarán de forma focalizada en las provincias de Manabí, Guayas, Santa Elena, Los Ríos y El Oro. En consecuencia, se verifica que las medidas dispuestas guardan coherencia con el ámbito espacial establecido en el artículo 164 de la Constitución.

**110.**Finalmente, sobre la **competencia temporal**, este Organismo observa que el decreto ejecutivo 202 ordena la aplicación de las medidas durante el tiempo que dure el estado de excepción (sesenta días). Por ello, se verifica que las medidas se enmarcan en los límites temporales previstos en el artículo 166 de la Constitución.

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

**111.**Bajo el diseño constitucional ecuatoriano, el estado de excepción es un mecanismo que permite concentrar temporalmente determinadas facultades extraordinarias en el presidente de la República, incluida la posibilidad de limitar o suspender ciertos derechos constitucionales o, en general, adoptar medidas que no se admiten en circunstancias normales.

**112.**Como ha señalado esta Corte, históricamente los derechos nacieron para proteger a los individuos de los excesos del poder público, que ocupa una posición de poder en sus relaciones con los particulares.<sup>37</sup> En este sentido, durante un estado de excepción, el ejercicio pleno de ciertos derechos puede ser temporalmente limitado o suspendido, no por arbitrariedad estatal, sino debido a las condiciones objetivas que hacen imposible su realización ordinaria.

**113.**Con ese propósito, el poder constituyente estableció no solo la facultad presidencial de decretar estados de excepción, sino también un conjunto de principios que el decreto debe observar: necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad o fin legítimo. Además, exige que el decreto motive adecuadamente la causal que lo origina. Estas exigencias operan como garantías que buscan evitar abusos

---

<sup>37</sup> CCE, sentencia 282-13-JP/19, 04 de septiembre de 2019. Párr. 28.

y preservar la mayor protección posible de los derechos constitucionales en contextos de excepcionalidad, donde su vigencia se encuentra particularmente amenazada.

**114.**Estas garantías se materializan mediante el control constitucional del estado de excepción que ejerce esta Corte. El constituyente dispuso expresamente que la Corte Constitucional realice de oficio y de manera inmediata el control de las declaratorias de estado de excepción que impliquen la suspensión de derechos.<sup>38</sup> Este control constituye un mecanismo esencial para prevenir la arbitrariedad y evaluar la necesidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas, asegurando que, incluso en contextos extraordinarios, la actuación estatal permanezca sujeta al marco constitucional.

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

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

**116.**Por ello, corresponde a este Organismo realizar un análisis riguroso sobre la constitucionalidad y proporcionalidad de las medidas dictadas en el presente decreto de estado de excepción. Tomando en cuenta: i) el uso recurrente de estados de excepción por la causal de grave conmoción interna para enfrentar los altos índices de criminalidad; ii) el carácter excepcional y temporal de esta figura constitucional; y iii) los reiterados recordatorios de esta Corte al presidente acerca del carácter estructural de la violencia criminal —que exige respuestas desde el régimen ordinario—, el presente dictamen aplicará un escrutinio más exigente a las medidas extraordinarias adoptadas.

**117.**En concreto, esta Corte deberá determinar si las medidas dispuestas por el presidente de la República en el decreto ejecutivo 202, son estrictamente necesarias para enfrentar los hechos que motivaron la declaratoria del estado de excepción, o si, por el contrario, existen mecanismos previstos en el régimen constitucional ordinario que permiten alcanzar esos fines sin recurrir a la excepcionalidad.

---

<sup>38</sup> Constitución, artículo 436 numeral 8.

## 6.1. Suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio

**118.** El artículo 3 del decreto ejecutivo 202 suspende el derecho a inviolabilidad de domicilio, en los siguientes términos:

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

**119.** En concreto, esta Corte observa que la medida consiste en la realización de tres acciones diferentes: i) inspecciones, ii) allanamientos, y iii) requisas.

### 6.1.1 Inspecciones

**120.** Según el presidente de la República, las medidas extraordinarias decretadas resultan necesarias porque “[...] buscan coadyuvar con las fuerzas del orden en la realización de operativos las 24 horas del día, actuando con inmediatez [...]”. Asimismo, sostiene que solo es posible ejecutar acciones tácticas con oportunidad, precisión y seguridad mediante “[...] medidas extraordinarias, fuera del régimen regular, que posibiliten realizar inspecciones para detectar escondites o mecanismos de evasión [...]” (énfasis añadido).

**121.** Cabe señalar que, el artículo 66 numeral 22 de la Constitución, reconoce y garantiza a las personas, el derecho a la inviolabilidad de domicilio. En este sentido, la Constitución determina que no se podrá ingresar en el domicilio de una persona, ni realizar inspecciones o registros sin su autorización o sin orden judicial, salvo delito flagrante, en los casos y forma que establezca la ley. Así, esta Corte ha entendido que los términos “inspección” y “registro” pueden utilizarse como sinónimos y son equivalentes en su aplicación práctica.<sup>39</sup>

**122.** Las figuras del registro y el allanamiento se encuentran regulados en los artículos 478 al 482 del Código Orgánico Integral Penal (“COIP”) y estas normas desarrollan el contenido del artículo 66 numeral 22 de la Constitución, equilibrando la protección de derechos individuales con las necesidades de seguridad pública y persecución penal.

<sup>39</sup> CCE, dictamen 11-24-EE, 14 de noviembre de 2024. párr. 201 y dictamen 5-25-EE/25, 11 de septiembre de 2025, párr. 102.

- 123.** Esta Corte ha señalado que para el caso de los registros o inspecciones, el artículo 478 del COIP prevé la posibilidad de que se realicen a personas u objetos: i) con el consentimiento de la persona; ii) con una orden judicial motivada; y, iii) sin que medie orden judicial, como una actividad de carácter preventivo o investigativo, “cuando exista una razón fundamentada de que la persona oculta en sus vestimentas cualquier tipo de arma que pueda poner en riesgo la seguridad de las personas o exista la presunción de que se cometió o intentó cometer una infracción penal o suministre indicios o evidencias útiles para la investigación de una infracción”.<sup>40</sup>
- 124.** Asimismo, el artículo 479 de la misma norma regula las inspecciones a vehículos y prevé la posibilidad de que se realicen, sin orden judicial, entre otros motivos, “[e]n caso de existir razones fundamentadas o presunciones sobre la existencia de armas o de la existencia de elementos de convicción en infracciones penales”.
- 125.** En este sentido, esta Corte observa que el artículo 123 numeral 1 de la LOGJCC determina que para efectos del control material, este Organismo deberá verificar que las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción 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.
- 126.** Por este motivo, al analizar el marco normativo que regula los procedimientos de registro e inspección, se advierte que tales actuaciones no implican, por sí mismas, la limitación del derecho a la inviolabilidad del domicilio, salvo cuando dichas intervenciones se ejecuten al interior de un espacio considerado jurídicamente como domicilio.
- 127.** Fuera de este supuesto, resulta evidente para esta Corte que las facultades conferidas a las fuerzas de seguridad en el régimen ordinario —incluyendo la posibilidad de realizar inspecciones sin orden judicial bajo causales específicas— son suficientes para los fines previstos en el decreto ejecutivo 202, sin necesidad de recurrir a mecanismos excepcionales.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> CCE, dictamen 11-24-EE, 14 de noviembre de 2024. párr. 202.

<sup>41</sup> Aunque es posible ejecutar registros o inspecciones dentro del marco del régimen ordinario —incluso sin contar con orden judicial— es esencial tener presente que esta facultad se restringe exclusivamente a las situaciones expresamente previstas en el COIP. Por tanto, las autoridades deberán emplear estas medidas únicamente para los fines para los cuales se concibieron, es decir, para obtener evidencia sobre la posible comisión de delitos o para prevenirlos, siempre y cuando existan motivos justificables que lo respalden. Debido a la sensibilidad inherente a estas acciones, se debe evitar cualquier abuso que pudiera derivar en vulneraciones de derechos humanos.

**128.**Finalmente, esta Corte considera necesario precisar que esta medida ya fue analizada previamente bajo la misma justificación. En consecuencia, corresponde reiterar que toda medida excepcional que limite derechos constitucionales, aun cuando sea legítima, debe estar acompañada de una justificación concreta de necesidad y de insuficiencia de las medidas ordinarias, y no limitarse a reproducir argumentos previamente esgrimidos. Más aún, si en el dictamen 5-25-EE/25 este Organismo ya determinó que esta medida, en relación con esta misma justificación, no cumplía con los parámetros constitucionales.

**129.**En consecuencia, esta Corte declara la inconstitucionalidad de la medida excepcional de inspecciones, por no superar el escrutinio de demostrar la insuficiencia de las medidas ordinarias y, por lo tanto, no satisfacer el requisito de necesidad exigido por el ordenamiento jurídico para la adopción de medidas extraordinarias en el marco de un estado de excepción.

#### 6.1.2 Allanamientos

**130.**El artículo 480 del COIP determina que el domicilio o el lugar donde la persona desarrolle su actividad familiar, comercial o laboral podrá ser allanado en los siguientes casos:

- i) Cuando se trate de detener a una persona contra la que se ha dictado una orden de detención con fines de investigación, prisión preventiva o se ha pronunciado sentencia condenatoria ejecutoriada con pena privativa de libertad.
- ii) Cuando la Policía Nacional esté en persecución ininterrumpida de una persona que ha cometido un delito flagrante.
- iii) Cuando se trate de impedir la consumación de una infracción que se está realizando o de socorrer a sus víctimas.
- iv) Cuando se trate de socorrer a las víctimas de un accidente del que pueda correr peligro la vida de las personas.
- v) Cuando se trate de recaudar la cosa sustraída o reclamada o los objetos que constituyan elementos probatorios o estén vinculados al hecho que se investiga. En estos casos se procederá a la aprehensión de los bienes.
- vi) En los casos de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar, cuando deba recuperarse a la agredida, agredido, o a sus familiares; cuando la agresora o el agresor se encuentre armado o bajo los efectos del alcohol, de sustancias

catalogadas sujetas a fiscalización o esté agrediendo a su pareja o poniendo en riesgo la integridad física, psicológica o sexual de cualquier miembro de la familia de la víctima.

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

**131.** De la misma forma, el COIP señala que, en los casos de los incisos 1 y 5, se requerirá orden motivada de la o el juezador y en los demás casos no requerirá formalidad alguna. Asimismo, para evitar la fuga de personas o la extracción de armas, instrumentos, objetos o documentos probatorios y mientras se ordena el allanamiento, la o el fiscal podrá disponer la vigilancia del lugar, la retención de las cosas y solicitar a la o al juezador la orden de detención con fines investigativos, para las personas que se encuentren en él.

**132.** Según el presidente de la República, esta medida “[...] busca proteger el derecho a la vida, integridad física y propiedad de la ciudadanía, facilitando que los operativos efectuados por los organismos de seguridad del Estado puedan actuar de forma ágil, optimizando sus recursos [...]”. Asimismo, sostiene que la medida permite optimizar recursos y reducir los riesgos de filtración de información durante el trámite de “[...] procedimientos para la obtención de las autorizaciones judiciales correspondientes [...]”.

**133.** En este sentido, esta Corte ha señalado que, salvo en situaciones de emergencia o flagrancia, los allanamientos en el régimen ordinario requieren autorización judicial previa, lo que implica tiempos y pasos adicionales que pueden dificultar una actuación inmediata de la Policía Nacional. Este Organismo también ha enfatizado que los procesos para obtener una orden de allanamiento involucran a más funcionarios, lo que incrementa el riesgo de que grupos criminales accedan anticipadamente a información sobre los operativos.<sup>42</sup>

**134.** Durante un estado de excepción, la suspensión temporal del derecho a la inviolabilidad del domicilio permite que las fuerzas de seguridad realicen allanamientos sin necesidad de una orden judicial. Esto facilita el ingreso inmediato a lugares en los que existan sospechas fundadas de la presencia de evidencias delictivas o de objetos prohibidos por la ley.

**135.** La suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio tendría un **fin constitucionalmente válido** si se entiende que la suspensión de este derecho se refiere

<sup>42</sup> CCE, dictamen 11-24-EE, 14 de noviembre de 2024. párr. 205.

a la delegación a la fuerza pública para que realicen allanamientos, con el objetivo de identificar la ubicación de los lugares en los que se ocultan las personas pertenecientes a los grupos de delincuencia organizada. De este modo, se garantiza la seguridad ciudadana, se previene nuevos atentados criminales y se restablece el orden público, conforme a la problemática determinada como antecedente del decreto, sin exceder las facultades constitucionales.

**136.**La medida excepcional de allanamientos resulta **idónea** para alcanzar el fin constitucional perseguido, en tanto la eliminación temporal del requisito de orden judicial:

- (i) agiliza sustancialmente la capacidad de respuesta estatal frente a actividades delictivas complejas;
- (ii) reduce significativamente los riesgos derivados de posibles filtraciones en el proceso de obtención de autorizaciones judiciales; y
- (iii) optimiza los recursos disponibles para la investigación penal estratégica. Estos elementos configuran una relación de causalidad directa y razonable entre el medio empleado (allanamientos) y el fin constitucional perseguido (protección de bienes jurídicos esenciales), satisfaciendo así el estándar de idoneidad que exige el juicio de proporcionalidad.

**137.**No obstante, esta idoneidad se verifica únicamente bajo el cumplimiento estricto de los límites establecidos por la Constitución, la ley y la jurisprudencia de esta Corte. En particular, este Organismo ha precisado que la habilitación excepcional de allanamientos sin orden judicial exige: (i) que su uso sea subsidiario o de último recurso, privilegiando el procedimiento ordinario siempre que este sea factible; (ii) vincularse directamente con los motivos del estado de excepción; y (iii) que toda actuación cuente con registro documental, motivación suficiente y mecanismos adecuados de control posterior.

**138.**Esta Corte advierte que el ordenamiento jurídico contempla supuestos específicos en los que, de manera taxativa, se exige consentimiento expreso para ejecutar allanamientos. Estas limitaciones legales mantienen su vigencia incluso durante estados de excepción, conforme a lo dispuesto en los numerales 4 y 5 del artículo 482 del COIP, que establecen dichas excepciones de carácter absoluto.

**139.**En el análisis del principio de **proporcionalidad** en sentido estricto, esta Corte constata que la habilitación de allanamientos sin orden judicial representa una restricción significativa de derechos fundamentales, cuyo carácter intrusivo conlleva

inherentemente un elevado riesgo de aplicación arbitraria. Esta consideración impone la obligación al Estado de implementar salvaguardas procesales estrictas y mecanismos de control efectivo durante su ejecución. Al mismo tiempo, este Organismo toma nota de los argumentos expuestos por el presidente de la República y por los informes anexos, los cuales fundamentan la necesidad de la medida en: (i) la optimización operativa de las fuerzas del orden frente al crimen organizado; y (ii) el contexto de violencia exacerbada que afecta gravemente el ejercicio de derechos por parte de la ciudadanía.

**140.** Tras ponderar estos elementos contrapuestos –la intensidad de la afectación a derechos individuales versus la urgencia de protección de bienes jurídicos colectivos– esta Corte concluye que la medida analizada en este apartado satisface el test de proporcionalidad, en tanto:

- (i) la magnitud de la suspensión no supera los márgenes necesarios para alcanzar el fin legítimo perseguido; y
- (ii) existe una relación razonable entre el sacrificio exigido a los particulares y los beneficios esperados para la seguridad colectiva.

**141.** Tomando en cuenta las limitaciones propias de este tipo de medida, previstas tanto en la jurisprudencia de este Organismo como en la ley, esta Corte no identifica otras medidas que podrían ser menos lesivas para los derechos constitucionales y, a la vez, cumplir el fin legítimo perseguido en el mismo grado de satisfacción. Por tanto, se cumple con el requisito de **necesidad**.<sup>43</sup>

**142.** En virtud de lo expuesto, este Organismo concluye que la medida excepcional prevista en el artículo 3 del decreto ejecutivo 202, es constitucional exclusivamente en lo que se refiere a la posibilidad de realizar allanamientos por parte de la Policía Nacional. Además, la medida excepcional de suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio es constitucional únicamente en la medida en que posibilite la conducción de allanamientos, en caso de que se sospeche que al interior de un domicilio se encuentran indicios y/o pruebas de un delito, el ocultamiento de personas que integren grupos de delincuencia organizada u objetos cuya tenencia es un delito por sí mismo. Esto, sin necesidad de una orden judicial.

**143.** Las Fuerzas Armadas podrán intervenir siempre que se cumplan los requisitos y se siga el procedimiento previsto en el artículo 158 de la Constitución.<sup>44</sup> En adición, como

<sup>43</sup> CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 213.

<sup>44</sup> El 8 de mayo de 2024, con resolución PLE-CNE-1-8-5-2024, el Consejo Nacional Electoral emitió los resultados finales del referéndum y consulta popular llevados a cabo el 21 de abril de 2024, los cuales

fue analizado en el dictamen 11-24-EE/24, esta Corte recuerda que la ejecución de la medida debe realizarse en el marco del respeto de los derechos humanos.<sup>45</sup>

### 6.1.3 Requisas

- 144.**Según el presidente de la República, esta medida permitiría continuar con las tareas de inteligencia y contrainteligencia, las cuales servirían posteriormente a los operadores de la Función Judicial al proporcionar evidencias claras y contundentes. Asimismo, sostiene que esta medida facilitaría identificar el “[...] almacenamiento de armas, municiones y explosivos, sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, y desarticular su actividad criminal [...]”. Por este motivo, el artículo 3 determina que la suspensión del derecho incluye “[...] la toma física de los materiales, o instrumentos para el cometimiento de delitos [...]”.
- 145.**En este sentido, el artículo 480 numeral 5 del COIP permite aprehender bienes sustraídos o probatorios o que, en general, estén vinculados al hecho que se investiga. De igual manera, el artículo 482 numeral 3 determina que, tras realizarse un allanamiento, la o el fiscal debe revisar el lugar en presencia de quienes se encuentren allí y verificar cualquier arma, documento u objeto relacionado con la infracción investigada. El personal especializado de investigación, medicina legal y ciencias forenses se encargará de recoger los elementos de convicción, elaborando previamente un inventario detallado y embalándolos adecuadamente para asegurar la cadena de custodia.
- 146.**Por este motivo, cuando la Policía Nacional, en el ejercicio de sus operaciones, detecta “materiales” o “instrumentos” potencialmente utilizados para la comisión de delitos, debe clasificarlos como indicios o elementos de convicción y gestionarlos siguiendo rigurosamente la cadena de custodia, conforme a lo establecido en el COIP.
- 147.**Por las razones expuestas, y dado que esta facultad puede ejercerse plenamente dentro del régimen ordinario, no resulta necesario acudir a una declaratoria de estado de excepción para realizar este tipo de actuaciones. En consecuencia, la medida de **requisas** es inconstitucional por no cumplir con el requisito material previsto en el artículo 123 numeral 1 de la LOGJCC. Además, esta Corte recuerda al presidente de la República que ha sido enfática y consistente en señalar que las medidas de

---

fueron publicados en el primer suplemento del Registro Oficial 554 de 9 de mayo de 2024. De acuerdo con los resultados de la consulta popular, el artículo 158 de la Constitución fue reformado con el fin de regular el “apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a las funciones de la Policía Nacional” (Tomado textualmente del dictamen 11-24-EE/24).

<sup>45</sup> CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 218.

inspección y requisas **no requieren** de una declaratoria de estado de excepción, conforme a los dictámenes **11-24-EE/24, 1-25-EE/25 y 5-25-EE/25**.

## 6.2. Suspensión del derecho a inviolabilidad de correspondencia

**148.** El decreto ejecutivo 202, en su artículo 4, dispone la suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia en los siguientes términos:

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

**149.** La inviolabilidad de la correspondencia protege no solo la privacidad individual, sino también la integridad de procesos comunicativos esenciales para el ejercicio de otros derechos, como la libertad de expresión, la defensa legal y la participación política. Así, respecto de la medida del estado de excepción, esta Corte advierte que “identificar, analizar y recopilar mensajes, comunicaciones y/o misivas físicas o electrónicas que tengan por objeto el ocultamiento” de miembros de grupos de delincuencia organizada, tendría la capacidad de sustentarse en una presunción generalizada de ocultamiento.

**150.** El artículo 166 de la Constitución exige que las medidas adoptadas en un estado de excepción se basen en hechos reales, verificables y actuales que configuren la causal invocada. En este caso, la medida se podría fundamentar en una hipótesis: la posible existencia de comunicaciones que encubren ilícitos. De manera que la suspensión de derechos fundamentales no debe emplearse como una herramienta de vigilancia preventiva.

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

**152.** El COIP, en sus artículos 475 y 476, establece la posibilidad de retener correspondencia e interceptar comunicaciones o datos informáticos en el marco del

régimen ordinario, pero exige en todos los casos autorización judicial previa. Este requisito de control jurisdiccional implica un proceso que, por su naturaleza, conlleva:

- (i) dilación temporal: Los trámites para obtener la orden judicial retardan la capacidad de acción inmediata de la Policía Nacional;
- (ii) riesgo de filtración: la participación de múltiples actores en el proceso judicial incrementa la posibilidad de que los grupos criminales obtengan información anticipada sobre las investigaciones en curso.

**153.** De esta manera, el presidente de la República sostiene que la suspensión de este derecho se justifica en que los grupos delictivos emplean medios electrónicos para mantener el mando y control de sus integrantes, facilitando la transmisión de información y la coordinación de acciones delictivas, criminales y violentas. En este sentido, argumenta que “[...] con esta medida se busca garantizar el derecho a la vida y la integridad física de los ciudadanos [...]”.

**154.** En este contexto, la declaratoria de un estado de excepción podría justificarse como mecanismo para agilizar estas intervenciones, al permitir que se lleven a cabo sin necesidad de orden judicial, siempre que se respeten los principios de **idoneidad, necesidad, proporcionalidad y temporalidad** que rigen este tipo de medidas excepcionales.

**155.** En relación con el **fin constitucionalmente válido** de la medida, esta Corte interpreta que su finalidad es potenciar la acción de la fuerza pública contra el crimen organizado, de modo que se garantice la seguridad ciudadana y se protejan derechos fundamentales como la vida, la integridad personal y la propiedad. Esto se logra mediante la interceptación de información concerniente al encubrimiento de personas y a conductas que pudieran tipificarse como delitos. En consecuencia, se concluye que la medida persigue un fin constitucionalmente legítimo.<sup>46</sup>

**156.** Esta Corte estima que la medida es conducente para lograr el fin perseguido ya que la interceptación de información sobre la posible ubicación de miembros de grupos criminales y sobre el cometimiento de delitos con mayor agilidad y con menos personas involucradas en el proceso, ciertamente facilitaría la labor de la fuerza pública para combatir al crimen organizado tanto desde lo reactivo como lo preventivo. Mediante la interceptación de este tipo de información, la fuerza pública podría obtener indicios que le conduzcan a puntos focales del crimen organizado y a planificar

---

<sup>46</sup> CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 221.

sus operaciones de forma efectiva. Por tanto, la medida cumple con el requisito de **idoneidad**.

- 157.**Por otro lado, este Organismo considera que la medida será **razonable** en la medida en que se respeten los estándares y límites fijados por la Corte Constitucional y aquellos que constan en la ley. En cuanto a este tipo de medida, la Corte ha indicado que debe aplicarse “considerando las exigencias de cada situación en particular”, no debe “emplearse para acceder a información que sea ajena a los fines del estado de excepción”, necesita en cada caso “un informe motivado de inteligencia, del órgano competente, que identifique la información requerida y explique las razones para acceder a ella” y debe ser excepcional en el sentido de que, siempre que sea posible, se deben aplicar los mecanismos previstos en el régimen ordinario.<sup>47</sup>
- 158.**Esta Corte estima que la medida solo será válida si se aplica respetando los límites establecidos por la jurisprudencia constitucional y la ley. Sobre este punto, se ha determinado que su uso debe: (i) adaptarse a cada caso concreto, sin exceder los fines del estado de excepción; (ii) basarse en informes de inteligencia debidamente justificados, que expliquen por qué es necesario acceder a cierta información; y, (iii) ser excepcional, priorizando siempre los mecanismos del régimen ordinario cuando sea posible. Además, la ley ya impone restricciones claras a estas intervenciones. Por ejemplo, los artículos 475 y 476 del COIP prohíben: interceptar comunicaciones protegidas por secreto profesional (como abogados, médicos o sacerdotes), conservar información que no sea útil para la investigación (debe destruirse), violar la privacidad de niños, niñas y adolescentes, divulgar datos recopilados sin autorización. Estas garantías no desaparecen durante un estado de excepción por lo que el gobierno debe seguir respetándolas.<sup>48</sup>
- 159.**Tomando en cuenta las limitaciones propias de esta medida, establecidas tanto en la jurisprudencia de esta Corte como en la normativa vigente, este Organismo no identifica la existencia de alternativas menos lesivas para los derechos constitucionales que, al mismo tiempo, permitan alcanzar el fin legítimo con un grado equiparable de eficacia. Por lo tanto, se cumple con el requisito de **necesidad**.
- 160.**Al analizar la **proporcionalidad** de la medida, esta Corte reconoce que la suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia –que permite interceptar comunicaciones– afecta significativamente otros derechos fundamentales, particularmente la intimidad y conlleva un riesgo inherente de posibles abusos por

<sup>47</sup> CCE, dictamen 7-24-EE/24, 1 de agosto de 2024, párr. 141.

<sup>48</sup> CCE, dictamen 5-25-EE/25, 11 de septiembre de 2025, párr. 124.

parte de las autoridades. Por ello, su aplicación debe ser excepcional, rigurosamente justificada y sujeta a estrictos controles conforme el párrafo 159 *supra*.

- 161.**Sin embargo, también se valora que esta facultad otorga a las fuerzas del orden una herramienta eficaz para obtener información clave sobre actividades criminales con mayor rapidez y menor exposición operativa, lo que resulta crucial en el actual contexto de grave inseguridad que vive el país.
- 162.**Considerando este balance entre la afectación a derechos individuales y la necesidad de proteger la seguridad pública, la Corte determina que la medida cumple con el requisito de proporcionalidad, pues su impacto en los derechos no resulta desmedido frente a los objetivos legítimos que persigue siempre que se enmarque en los fines del estado de excepción, se fundamente en informes debidamente justificados y sean excepcionales, de manera que la suspensión de este derecho no se convierta en una herramienta de vigilancia preventiva.
- 163.**En virtud de lo expuesto, este Organismo concluye que la medida excepcional prevista en el artículo 4 del decreto ejecutivo 202 cumple con los requisitos materiales previstos en el artículo 123 de la LOGJCC y, en consecuencia, es constitucional.

## 7. Consideraciones finales

- 164.**Esta Corte considera necesario hacer algunas puntuaciones en cuanto al cumplimiento del requisito relativo a que los hechos constitutivos de la declaratoria de estado de excepción no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario. Primero, se recuerda al presidente de la República que el abordaje del fenómeno estructural de la violencia criminal en Ecuador no puede circunscribirse a la adopción de políticas de seguridad centradas en el uso de la fuerza pública, como se observa de la información presentada. En cumplimiento de los deberes estatales de garantía, tales políticas deben articularse con políticas sociales, económicas y de desarrollo que atiendan de manera prioritaria las causas estructurales de la violencia, en particular las vinculadas con la desigualdad, la pobreza, el desempleo, la exclusión de grupos históricamente discriminados y la falta de acceso efectivo a servicios básicos y oportunidades dignas. En consecuencia, frente a eventuales nuevas declaratorias de estado de excepción fundadas en hechos de naturaleza similar, se insiste en que corresponde al presidente de la República justificar que la respuesta estatal configura una política integral, en la que las medidas excepcionales de seguridad se inserten como componentes estrictamente necesarios, proporcionales y temporales dentro de una estrategia más amplia orientada a transformar las condiciones estructurales que alimentan la violencia.

**165.**Segundo, esta Corte insta al presidente de la República a que, para dar cabal cumplimiento a la obligación 2) derivada del dictamen 1-25-EE/25,<sup>49</sup> remita información suficiente, clara y desagregada sobre las medidas ordinarias que se encuentran actualmente en ejecución. En el presente caso, se observa que el Ejecutivo únicamente ha presentado la referida información en cuanto al Ministerio del Interior y al ECU-911, sin detallar las acciones implementadas por otras entidades con competencia en materia de seguridad ni por aquellas cuya intervención resulte relevante para un abordaje integral de la violencia. La entrega de información suficiente facilita el ejercicio del control constitucional respecto del carácter subsidiario del estado de excepción y de la coherencia de la respuesta estatal ordinaria frente al fenómeno de la criminalidad.

**166.**Finalmente, este Organismo no puede dejar de advertir que, a fin de justificar el estado de excepción, el decreto ejecutivo 202 indica que las sentencias 51-25-IN/25 y acumulados y 52-25-IN/25 emitidas por esta Magistratura, “gener[aron] un vacío normativo, lo cual restringe y afecta la capacidad operativa del Estado, en un régimen ordinario, para responder de manera eficaz y oportuna ante amenazas que comprometen la paz, el orden público, la soberanía y la seguridad integral del Estado” y que, por ello, es necesario recurrir a medidas excepcionales.

**167.**Al respecto, este Organismo reitera<sup>50</sup> que las declaraciones de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica de Solidaridad Nacional y de la Ley Orgánica de Integridad Pública se sustentaron en razones estrictamente formales, al constatarse el uso indebido del procedimiento de urgencia económica por parte del Ejecutivo y, con ello, la vulneración de los principios de unidad de materia, publicidad y deliberación democrática. Tales decisiones no limitaron ni redujeron la capacidad ordinaria del Estado para enfrentar la violencia y la criminalidad, sino que se orientaron a preservar la supremacía de la Constitución y la corrección del procedimiento legislativo. En ese sentido, la declaratoria de inconstitucionalidad de normas aprobadas mediante un trámite que no se ajustó a las reglas constitucionales no puede ser invocada como fundamento para declarar o renovar un estado de excepción, pues ello equivaldría a convertir en incentivo el uso abusivo del procedimiento de urgencia económica y a desnaturalizar el carácter excepcional de esta figura. Es necesario recordar que, en el marco de la implementación de medidas ordinarias o extraordinarias, es obligación de todas las instituciones estatales -incluyendo las funciones ejecutiva y legislativa- enmarcar sus actuaciones en la Constitución y la ley.

---

<sup>49</sup> Ver párrafo 62 *supra*.

<sup>50</sup> Esto ya fue señalado en el dictamen CCE, dictamen 8-25-EE/25, 23 de octubre de 2025, párr. 60.

## 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 del estado de excepción declarado en el decreto ejecutivo 202 de 4 de noviembre de 2025 por la causal de grave conmoción interna, circunscrito a las provincias de Guayas, El Oro, Los Ríos, Manabí y Santa Elena, con el límite temporal de 60 días previsto en dicho decreto.
- 2. Declarar** la inconstitucionalidad del estado de excepción en los cantones La Maná de la provincia de Cotopaxi, Las Naves y Echeandía de la provincia de Bolívar, debido a que no se justificó la real ocurrencia de los hechos en esos límites geográficos.
- 3. Declarar** la inconstitucionalidad de la frase “y del conflicto armado interno, identificado fácticamente” del artículo 1 del decreto ejecutivo 202, por ser parte de la justificación de una causal de declaratoria de estado de excepción no invocada.
- 4. Declarar** la constitucionalidad de las siguientes medidas adoptadas por el decreto ejecutivo 202 con fundamento en la declaratoria de estado de excepción, siempre que se ejecuten en el marco de los parámetros desarrollados en este dictamen:
  - a.** La suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio, prevista en el artículo 3 del decreto, exclusivamente en lo que se refiere a la posibilidad de realizar *allanamientos* por parte de la Policía Nacional.
  - b.** La suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia, ordenada en el artículo 4 del decreto.
- 5. Declarar** la inconstitucionalidad de las medidas de inspecciones y requisas referidas en el artículo 3 del decreto ejecutivo 202, debido a que dichas medidas están previstas en el régimen constitucional ordinario y pueden ser ejecutadas sin necesidad de acudir a un estado de excepción.
- 6. Exhortar** a los órganos competentes del Estado y, de manera particular, al presidente de la República a que enfrenten la grave situación de inseguridad y violencia que vive el país con una visión integral, que articule las políticas de seguridad con **políticas sociales, económicas y de desarrollo** orientadas a

atender las causas estructurales del problema, especialmente aquellas relacionadas con la desigualdad, la pobreza, el desempleo, la exclusión y la falta de acceso efectivo a servicios y oportunidades.

7. **Recordar** a la Asamblea Nacional que, de conformidad con el artículo 166 de la Constitución y el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, tiene competencia para revisar y revocar la declaratoria de estado de excepción.
8. **Requerir** al presidente de la República que, una vez concluido el periodo de vigencia del estado de excepción, remita un informe final, conforme al artículo 166 de la Constitución.
9. **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.
10. **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”.
11. **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.
12. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Jhoel Escudero Soliz  
**PRESIDENTE**

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

*Firmado electrónicamente*  
Cristian Caiza Asitimbay  
**SECRETARIO GENERAL AD HOC**



**DICTAMEN 9-25-EE/25**

**VOTO CONCURRENTE**

**Jueza constitucional Claudia Salgado Levy**

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), emito el presente voto concurrente respecto del dictamen 9-25-EE/25 (“dictamen”), dictado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 04 de diciembre de 2025, cuyo objeto fue el decreto ejecutivo 202 de 4 de noviembre de 2025.

**Sobre el dictamen de mayoría**

2. En el dictamen 9-25-EE/25, la Corte Constitucional, en lo principal, declara:

**2.1.** La constitucionalidad del decreto ejecutivo 202 de 4 de noviembre de 2025 que determina un estado de excepción por la causal de grave commoción interna, en las provincias de Guayas, El Oro, Los Ríos, Manabí y Santa Elena al constatar la real ocurrencia de hechos que desbordaron las instituciones de seguridad del Estado, afectando el orden democrático y la seguridad humana. En ese contexto, se declaró la constitucionalidad de la suspensión de los derechos a la inviolabilidad de domicilio y de correspondencia.

**2.2.** La inconstitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción en los cantones La Maná de la provincia de Cotopaxi, Las Naves y Echeandía de la provincia de Bolívar.

**2.3.** La inconstitucionalidad de la disposición de que se realicen inspecciones y requisas, debido a que dichas medidas pueden realizarse en el régimen constitucional ordinario.

3. Luego, para finalizar, a modo de “consideraciones adicionales”, el dictamen de mayoría se refiere a que:

**3.1.** El decreto ejecutivo 202 sustentó la necesidad de recurrir a medidas excepcionales en que las sentencias 51-25-IN/25 y acumulados y 52-25-IN/25, emitidas por la Corte Constitucional generaron un vacío normativo, pues declararon la inconstitucionalidad de la Ley Orgánica de Solidaridad Nacional y de la Ley Orgánica de Integridad Pública.



**3.2.** Las declaraciones de inconstitucionalidad indicadas se sustentaron en el “el uso indebido del procedimiento de urgencia económica por parte del Ejecutivo y, con ello, la vulneración de los principios de unidad de materia, publicidad y deliberación democrática”. De tal forma que el dictamen de mayoría señala que aquellas decisiones “no limitaron ni redujeron la capacidad ordinaria del Estado para enfrentar la violencia y la criminalidad”, que “la declaratoria de inconstitucionalidad de normas aprobadas mediante un trámite que no se ajustó a las reglas constitucionales no puede ser invocada como fundamento para declarar o renovar un estado de excepción” y que “ello equivaldría a convertir en incentivo el uso abusivo del procedimiento de urgencia económica y a desnaturalizar el carácter excepcional de esta figura”.

#### Sobre los argumentos de la disidencia

- 4.** Aun cuando coincido con la formulación de los problemas jurídicos del dictamen, respetuosamente con quienes apoyaron la decisión de mayoría, discrepo sobre aquella consideración adicional descrita previamente.
- 5.** Me aparto al haber emitido votos salvados justamente en los casos 51-25-IN/25 y acumulados y 52-25-IN/25. Aquellos votos indican, en suma, que:
  - 5.1.** No estuve de acuerdo con la apreciación según la cual la Ley Orgánica de Integridad Pública abarcaría un número tan amplio de materias que impediría identificar un eje temático. A mi parecer, del examen del proyecto legislativo era posible determinar un eje temático, el cual se centraría en la eficiencia de la contratación pública. Asimismo, en cuanto a la Ley Orgánica de Solidaridad Nacional, a mi parecer, tenía un eje temático común que buscaba proteger el cumplimiento de los objetivos fundamentales de la política económica nacional frente a los efectos adversos de la delincuencia organizada. Incluso, señalé que de la verificación del contenido de aquella ley se evidenciaba que la misma incorporaba aspectos sustantivos relacionados con la materia económica, en particular, en cuanto buscaba proteger la seguridad nacional como condición estructural para el desarrollo económico.
  - 5.2.** En ambos casos, también discrepé con el alcance que otorgó la Corte a su competencia para evaluar la calificación de “económica urgente” de una ley en el marco del control abstracto en condiciones ordinarias. Los parámetros rigurosos que creó la Corte Constitucional para calificar la “urgencia económica” fueron en ejercicio de su competencia constitucional según el artículo 148 de la Constitución, que responden a su vez a un régimen extraordinario de disolución y ausencia de la Asamblea Nacional. En consecuencia, el examen sobre la



calificación de las leyes analizadas como económicas urgentes, fuera de ese contexto excepcional, debió valerse de un estándar y parámetros propios de su situación ordinaria. En atención a ello, me parecía que sí se encontraba justificada la calificación de “económica urgente” de ambas leyes.

- 5.3. En definitiva, para ambas causas me pareció que la Corte incurrió en un error al declarar la inconstitucionalidad por supuesta contravención al principio de unidad de materia y por el examen de urgencia económica en el marco de un régimen ordinario, lo que implicaba la procedencia de un análisis de fondo respecto de las impugnaciones materiales formuladas.
6. Aquellas ideas centrales de mis votos salvados entran en contradicción con las afirmaciones planteadas por el dictamen 9-25-EE/25, según el cual existió un uso indebido del procedimiento de urgencia económica por parte del Ejecutivo y, con ello, la vulneración de los principios de unidad de materia, publicidad y deliberación democrática.
7. En mi opinión, incluso de encontrarse una afectación al principio de unidad de materia correspondía realizar un ejercicio de descarte, respecto de todas las disposiciones que no guardaban relación con la contratación pública o con la política económica nacional frente a los efectos adversos de la delincuencia organizada. De haberse realizado dicho análisis, se habría concluido que sí existía unidad normativa y urgencia económica al menos de manera parcial.
8. Como señalé en mis votos salvados, dejar sin efecto la totalidad de las leyes entrañó un sacrificio innecesario del esfuerzo legislativo y un menoscabo del interés público asociado al fortalecimiento del sistema nacional de contratación pública y a los esfuerzos frente a la delincuencia organizada con respecto a la política económica nacional.
9. Entonces, no puedo compartir la afirmación del dictamen que señala que declarar inconstitucionales la totalidad de las leyes no generó un vacío normativo y una afectación a la necesidad de tomar medidas a largo plazo en el marco del régimen ordinario. Como fue indicado previamente en mis votos separados, la Corte debió evaluar con extrema cautela las declaratorias de inconstitucionalidad total de las normas tratadas en los casos 51-25-IN y 52-25-IN. Por ello, no encuentro fundamento para poder afirmar, como lo hace el dictamen de mayoría, que aquellas decisiones “no limitaron ni redujeron la capacidad ordinaria del Estado para enfrentar la violencia y la criminalidad”.



10. De igual manera, la consideración adicional referida no resultaba necesaria para efectos de emitir el dictamen de constitucionalidad parcial del estado de excepción. Las razones centrales de aquella decisión se basan en el control formal y material de la declaratoria de estado de excepción y de las medidas adoptadas con fundamento en el mismo, en los términos de los artículos 119-123 de la LOGJCC.
11. En función de lo expuesto, respetuosamente dejo sentada mi discrepancia con el análisis del dictamen de mayoría.

Claudia Salgado Levy  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy, anunciado en el dictamen de la causa 9-25-EE, fue presentado en Secretaría General el 16 de diciembre de 2025, mediante correo electrónico a las 12:50; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Cristian Caiza Asitimbay  
**SECRETARIO GENERAL**



**DICTAMEN 9-25-EE/25**

**VOTO SALVADO**

**Juez constitucional Raúl Llasag Fernández**

**Resumen:** En este voto, conforme lo ha reconocido la reiterada jurisprudencia constitucional, sostengo que los problemas estructurales de seguridad derivados de la violencia criminal y del incremento sostenido de los índices delictivos deben ser abordados mediante el régimen constitucional ordinario. El uso reiterado de estados de excepción, en este asunto, contraviene los principios de temporalidad y proporcionalidad que la Constitución establece para la suspensión de derechos, comprometiendo así su carácter extraordinario.

Constato, además, que estas declaratorias han resultado ineficaces e incluso contraproducentes, pues: i) desplazan el debate democrático hacia soluciones temporales que no atienden las causas estructurales del problema, y ii) debilitan los mecanismos de control institucional, generando riesgos de arbitrariedad y abuso de poder. De ahí la importancia del control ejercido por las demás funciones del Estado, en particular respecto de la autorización judicial de allanamientos y la protección del derecho a la inviolabilidad de la correspondencia.

Sobre este planteamiento, expongo cuatro puntos centrales. Primero, el presidente de la República no ha demostrado que los hechos invocados sean insuperables mediante el régimen constitucional ordinario. Segundo, el Ejecutivo incurre en un fraude a la Constitución al desnaturalizar el límite temporal del estado de excepción, sobre los hechos acreditados. Tercero, la suspensión de derechos no resulta proporcional. Finalmente, manifiesto mi discrepancia respecto del análisis sobre la configuración de la causal de grave conmoción interna.

1. Con fundamento en los artículo 92 de la LOGJCC<sup>1</sup> y 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con respeto hacia los argumentos presentados por el dictamen de mayoría en el caso 9-25-EE/25 (“dictamen”), aprobado el 4 de diciembre de 2025, formulo el presente voto salvado con el fin de expresar las razones por las cuales disiento de la decisión.
2. El dictamen 9-25-EE/25 efectúa el control constitucional del decreto ejecutivo 202 de 4 de noviembre de 2025, el cual contiene la declaratoria de estado de excepción por grave conmoción interna en Guayas, El Oro, Los Ríos, Manabí y Santa Elena; así también de los cantones La Maná en la provincia de Cotopaxi y Las Naves y Echeandía en la provincia de Bolívar (“decreto ejecutivo 202”). Dicho decreto fue puesto en conocimiento de este Organismo el 6 de noviembre de 2025 por Daniel Roy-Gilchrist Noboa Azín, en calidad de presidente de la República (“presidente de la República”).

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



El dictamen de mayoría declaró la constitucionalidad parcial de la declaratoria de estado de excepción en las provincias de Guayas, El Oro, Los Ríos, Manabí y Santa Elena.

3. Si bien estoy de acuerdo en que no existió una justificación material suficiente para acreditar la constitucionalidad de la declaratoria en los cantones La Maná en la provincia de Cotopaxi y Las Naves y Echeandía en la provincia de Bolívar, no comparto el criterio del dictamen de mayoría en cuatro puntos.
4. Primero, tras la revisión del expediente constitucional, de la información remitida y de la fundamentación contenida en el Decreto Ejecutivo 202, veriflico que el Presidente de la República no ha demostrado que los hechos invocados no puedan ser afrontados mediante el régimen constitucional ordinario. En consecuencia, como segundo punto, constato que el Ejecutivo ha incurrido en un fraude a la Constitución al desnaturalizar el límite temporal de los estados de excepción.
5. En tercer lugar, concluyo que la suspensión de derechos dispuesta no resulta proporcional para alcanzar un fin constitucionalmente válido. Además, veriflico la existencia de denuncias sobre graves vulneraciones de derechos humanos en el contexto del estado de excepción, justificado bajo el argumento de la seguridad del Estado. De lo anterior se desprende que la ausencia de adecuados controles y contrapesos institucionales proporcionaría un espacio para que se produzcan con mayor frecuencia abusos de autoridad, así como la posibilidad de que organismos criminales operen en connivencia con ciertas estructuras estatales. Finalmente, expongo mi discrepancia respecto de una parte del análisis relativo a la configuración de la causal de grave conmoción interna.
  - i. **No se ha justificado que los hechos que configuran la causal de grave conmoción interna exceden la capacidad de respuesta dentro del régimen constitucional ordinario**
6. En primer lugar, expongo mi discrepancia con el párrafo 165 del dictamen 9-25-EE/25, que requiere al presidente de la República “remitir información suficiente, clara y desagregada sobre las medidas ordinarias que se encuentran actualmente en ejecución”. Esta disposición es contradictoria si se considera que, desde el dictamen 1-25-EE/25, la Corte estableció un nuevo estándar de justificación para la declaratoria de estados de excepción, según el cual no solo debe argumentar que el régimen constitucional ordinario es insuficiente para enfrentar problemas estructurales de violencia criminal y delictiva, sino que aquello no responde a omisiones o negligencias imputables al Ejecutivo.<sup>2</sup> La contradicción radica en que la Corte declara la

<sup>2</sup> CCE, dictamen 1-25-EE/25, 21 de febrero de 2025, párr. 200.



constitucionalidad de la fundamentación basada en la insuficiencia del régimen ordinario, pero simultáneamente exige al Ejecutivo información sobre las medidas ordinarias en curso. Si dicha información no era suficiente, la Corte no debió validar la constitucionalidad de la declaratoria, pues ello revela una falta de justificación suficiente conforme los propios estándares de la Corte.

7. En segundo lugar, en esta sección, es importante explicar por qué un régimen excepcional de suspensión de derechos no es eficaz para abordar los problemas estructurales que derivan de la violencia delictiva, criminal y el crimen organizado.
8. La Corte, en su amplia jurisprudencia sobre el control constitucional de los estados de excepción, ha señalado que los hechos invocados por el presidente de la República tienen su origen en problemas de carácter estructural, los cuales demandan respuestas y medidas de naturaleza igualmente estructural.<sup>3</sup> Por ello, en mi criterio, los parámetros ya establecidos por la Corte para evaluar esta sección bastan para constatar que no existe una justificación suficiente.
9. Estimo que los problemas que requieren soluciones estructurales no pueden ni deben, en principio, ser abordados por declaratorias de estado de excepción que, con la finalidad de atender problemas estructurales de la violencia criminal, suspenden temporalmente derechos fundamentales que atienden, prima facie, la violencia directa, sin enfocarse en los problemas estructurales y culturales o simbólicos de la violencia. Esto, además de ser ineficaz, puede resultar contraproducente porque retira la mirada de posibles medidas ordinarias que den soluciones a temas más profundos. En su lugar, moviliza el debate democrático a acciones inmediatas que podrían generar una estabilidad en seguridad temporal, al no atender la raíz de las causas estructurales que motivaron los hechos.
10. Considero necesario que este Organismo reevalúe sus decisiones jurisdiccionales, en el ámbito de sus competencias de control constitucional, sobre aquellos decretos de estado de excepción que resultan reiterativos frente a problemas estructurales. Un ejemplo de este alejamiento de la excepcionalidad frente a crisis estructurales lo tiene la Corte Constitucional de Colombia. En la sentencia C-148 de 2025, una de las decisiones más recientes sobre la declaratoria de “commoción interior en la región de Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y

---

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



González del departamento del Cesar”,<sup>4</sup> la Corte Constitucional de Colombia declaró la “inexequibilidad” del Decreto Legislativo 62 de 24 de enero de 2025 respecto de:

[L]os hechos y consideraciones relacionados con (i) la presencia histórica del ELN, los GAOr y GDO, (ii) la concentración de cultivos ilícitos, (iii) las deficiencias e incumplimientos en la implementación del PNIS, (iv) las necesidades básicas insatisfechas de la población por insuficiencia en la política social y (v) los daños a la infraestructura energética y vial, así como las afectaciones a las operaciones del sector de hidrocarburos.

11. En lo medular del análisis de la sentencia C-148 de 2025, la Corte Constitucional de Colombia determinó que aquellos actos, aunque satisfacen el presupuesto fáctico, no cumple con el requisito valorativo al tratarse de “situaciones problemáticas estructurales anteriores a la declaratoria de commoción interior”. La Corte Constitucional de Colombia reiteró que la declaratoria de commoción interior no puede usarse de manera “expansiva” para atender problemas crónicos o estructurales, pues estos deben resolverse mediante los mecanismos ordinarios y en instancias democráticas. Dicho Organismo Constitucional concluyó que las situaciones invocadas —como la presencia histórica de grupos armados, los cultivos ilícitos, las deficiencias del PNIS, las necesidades básicas insatisfechas y los daños a la infraestructura— no constituyen hechos extraordinarios, sino problemáticas estructurales conocidas desde tiempo atrás. Por ello, no se justificó la declaratoria de commoción interior respecto de los hechos citados en el párrafo previo.
12. Comprendo que las decisiones de otros Organismos homólogos en la región no son estrictamente vinculantes para la Corte Constitucional del Ecuador,<sup>5</sup> pero sí reconozco su amplia experiencia en el desarrollo de jurisprudencia relacionados a problemas crónicos que la región andina enfrenta: el crecimiento alarmante del crimen organizado y la violencia criminal. En ese sentido, los hechos que configuran la causal de grave commoción interna del dictamen 9-25-EE/25 son hechos recurrentes, crónicos que develan el problema estructural que reside en naciones como Ecuador, que tiene altos índices de pobreza, desigualdad, falta de oportunidades, racismo y rechazo a sectores vulnerables.
13. En el dictamen 5-25-EE/25, la Corte reconoció que el Ejecutivo ha justificado estar trabajando en reformas legislativas orientadas a evitar el uso reiterado de los estados de excepción como respuesta a la crisis de seguridad. Sin embargo, en ese mismo dictamen, la Corte propuso tres criterios para evaluar la insuficiencia del régimen ordinario, con base en el análisis del triángulo de la violencia: directa, estructural y

<sup>4</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-148 de 2025, 29 de abril de 2025. La decisión se encuentra en el siguiente enlace: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30054843>

<sup>5</sup> Entre otras cosas porque su diseño normativo responde a una realidad social y jurídica diferente.



simbólica. A mi juicio, el presidente de la República no ha justificado avances concretos en reformas de carácter estructural, simbólica ni directa.

14. A luz de lo anterior, comprendo que a la Corte no le corresponde validar la política pública adoptada por el Ejecutivo en el marco de sus atribuciones constitucionales, pues ello debe estar sujeto a los controles democráticos previstos en la Constitución. El rol de la Corte debe limitarse a valorar si los hechos invocados y sus justificaciones objeto del control formal y material de constitucionalidad. Si la Corte Constitucional encuentra que la fundamentación valorativa de estos hechos es que son circunstancias que devienen de problemas estructurales, históricos o ajenos a factores excepcionales, la Corte, por tanto, debe declarar que dichos hechos deben ser abordados mediante un régimen constitucional ordinario y declarar su inconstitucionalidad.
15. Soy consciente que la Corte Constitucional no tiene la facultad ni la capacidad de resolver los problemas de fondo y estructurales que preocupan y han sido objeto del análisis de control constitucional en estados de excepción. No le corresponde a la Corte, por ejemplo, pronunciarse sobre la conveniencia de aspectos específicos de la política de seguridad del Estado, incluso cuando su análisis puede parecer necesario ante la crisis actual. Evaluaciones sobre el control de armas, la economía política del crimen organizado o la supervisión de fuerzas de seguridad exceden nuestro rol jurisdiccional y competen a otras entidades con atribuciones constitucionales. Involucrarse en la resolución de problemas estructurales implicaría desbordar los límites de las competencias de la Corte.
16. Conforme lo ha reconocido la jurisprudencia de este Organismo, la planificación, ejecución y evaluación de estas tareas competen a órganos como la Fiscalía General del Estado, la Defensoría del Pueblo, la Asamblea Nacional y demás entidades con atribuciones constitucionales y legales para investigar, fiscalizar y prevenir la repetición de hechos que vulneran derechos fundamentales. A estas instituciones, según el ámbito de sus competencias, también les corresponde impulsar políticas públicas orientadas a generar oportunidades de trabajo y estudio para jóvenes, así como proteger a niñas, niños y adolescentes del reclutamiento forzado, garantizando que no sean criminalizados por su contexto de vulnerabilidad.
17. En suma, para garantizar el ejercicio democrático de los derechos constitucionales y fundamentales, la Corte está facultada para declarar la inconstitucionalidad de los estados de excepción cuando advierta que su justificación fáctica se basa en circunstancias estructurales que, por su naturaleza, deben ser atendidas mediante el régimen constitucional ordinario. La invocación de problemas crónicos no acredita, por sí sola, la necesidad de recurrir a medidas excepcionales, especialmente cuando no se ha demostrado que el Ejecutivo los esté abordando de manera integral y sostenida.



**ii. El Ejecutivo ha incurrido en un fraude a la Constitución al desnaturalizar el límite temporal de los estados de excepción**

18. En esta sección abordo dos cuestiones fundamentales. La primera es que el Ejecutivo ha incurrido en un fraude a la Constitución respecto al principio de temporalidad para abordar la violencia delictiva, el incremento de los índices delictivos como los homicidios intencionales. En segundo lugar, explico que el Ejecutivo no ha aportado una justificación que explique la necesidad de declarar estado de excepción en su máximo de 60 días.
19. Ecuador ha vivido de forma constante bajo estados de excepción, como si la suspensión —aparentemente temporal— de derechos fundamentales se hubiera convertido en una práctica normalizada. Esta suspensión ha sido focalizada y, en ocasiones en la totalidad del territorio ecuatoriano. La siguiente tabla resume y detalla los decretos de estado de excepción empleados por el Ejecutivo para enfrentar los alarmantes hechos delictivos del país:

**Tabla 1:** Decretos empleados para enfrentar la delincuencia a través de un régimen excepcional

Fecha	Número decreto ejecutivo	Duración	Causales invocadas
8-enero-2024	110	60 días	Grave conmoción interna
9-enero-2024	111	No aplica	Reconoce la existencia de un conflicto armado interno
23-enero-2024	135	No aplica	Sustituye el artículo 7 del decreto 110
7-marzo-2024	193	30 días	Renovación
7-abril-2024	218	No aplica	Reconoce la persistencia de un conflicto armado interno
30-abril-2024	250	60 días	Conflicto armado interno (focalizado)
22-mayo-2024	275	60 días	Conflicto armado interno (focalizado)
2-julio-2024	318	60 días	Grave conmoción interna y conflicto armado interno (focalizado)
8-agosto-2024	351	No aplica	Agrega disposiciones al decreto 318
30-agosto-2024	377	30 días	Renovación (focalizado)
3-octubre-2024	410	60 días	Grave conmoción interna y conflicto armado interno (focalizado)
2-diciembre-2024	469	30 días	Renovación (focalizado)
2-enero-2025	493	60 días	Grave conmoción interna y conflicto armado interno (focalizado)
3-marzo-2025	552	30 días	Renovación (focalizado)
12-abril-2025	599	60 días	Grave conmoción interna (focalizado)
10-junio-2025	23	30 días	Renovación (focalizado)
6-agosto-2025	76	60 días	Grave conmoción interna (focalizado)
20-agosto-2025	109	No aplica	Reforma el límite espacial del decreto 76 (focalizado)
5-octubre-2025	175	30 días	Renovación (focalizado)
4-noviembre-2025	202	60 días	Grave conmoción interna (focalizado)



Fuente: elaboración propia

20. Con base en el cuadro anterior,<sup>6</sup> desde el 8 de enero de 2024, hasta la finalización del decreto ejecutivo 202, el Ejecutivo decretó estado de excepción por durante 720 días para abordar los hechos relacionados con los índices delictivos en aumento desde 2024, y proyectándose, *prima facie*, a seguir un crecimiento progresivo. Es decir, la medida de recurrir a un régimen excepcional de suspensión de derechos ha resultado ineficaz para atender los hechos invocados, y me preocupación consiste en que se tratan de problemas estructurales.
21. Uno de los principales cuestionamientos que planteo en este voto es que el Ejecutivo ha incurrido en un fraude a la Constitución al desnaturalizar el principio de temporalidad que rige los estados de excepción. La violencia delictiva y el incremento sostenido de los índices de homicidios intencionales constituyen fenómenos estructurales, persistentes y de larga data, que no pueden ser abordados mediante medidas excepcionales de carácter temporal. El uso reiterado del estado de excepción para enfrentar estas problemáticas revela una estrategia que, lejos de responder a hechos extraordinarios, busca normalizar la excepcionalidad como mecanismo ordinario para tratar estos asuntos, lo cual contraviene el diseño constitucional democrático.
22. El Ejecutivo no ha aportado una justificación suficiente que explique por qué se requiere declarar el estado de excepción por el plazo máximo de 60 días. En el dictamen 5-25-EE/25, la Corte determinó que el estado de excepción no debe entenderse como un mecanismo automático de 60 o 30 días, sino como una medida limitada por la Constitución. Su duración debe justificarse en función de la necesidad, proporcionalidad y eficacia frente a hechos concretos, vinculándose a la estrategia institucional para superar la situación excepcional. De este modo, se evita que el estado de excepción se utilice de manera rutinaria o desmedida.<sup>7</sup> En esa medida, la Corte exige una justificación suficiente y razonable para fijar el plazo del estado de excepción, acreditando la necesidad de los 60 días a través de planes sobre planificación, ejecución, informes, retroalimentación y posibles evaluaciones, sin perjuicio de otra justificación pertinente e idónea; pues los medios referidos son ejemplificativos, no taxativos.<sup>8</sup>
23. Por ello, la ausencia de una fundamentación clara sobre la necesidad, proporcionalidad y temporalidad de la medida impide verificar que se trata de una respuesta

<sup>6</sup> Es preciso indicar que, de la tabla anterior, los decretos que han declarado estado de excepción en todo el territorio nacional son: Decreto Ejecutivo 110 de 8 de enero de 2024; y el Decreto Ejecutivo 193 de 7 de marzo de 2024. El resto de decretos expuestos han sido focalizados.

<sup>7</sup> CCE, dictamen 5-25-EE/25, 11 de septiembre de 2025, párr. 90.

<sup>8</sup> *Ibid*, párr. 89.



extraordinaria frente a una situación que no puede ser contenida por el régimen constitucional ordinario. Esta omisión compromete la validez de la declaratoria y refuerza la conclusión de que se ha instrumentalizado el estado de excepción para enfrentar problemas que demandan soluciones estructurales y sostenidas. Así como también expone que, en efecto, no existiría una certeza sobre la posibilidad de encontrar soluciones integrales frente a la violencia criminal. En suma, la ausencia de una justificación material sobre por qué se requieren 60 días develan que no habría una garantía en que el presidente de la República acuda a suspender derechos y con ello se reviertan los problemas estructurales identificados.

**24.** Me parece válido reflexionar que las nuevas dinámicas del crimen organizado han llevado al Estado a adoptar respuestas cada vez más flexibles. Sin embargo, la experiencia jurisprudencial acumulada demuestra que dicha flexibilización no generado *per se* resultados sostenibles ni eficaces. Por ello, la sola evolución de las dinámicas criminales no constituye una justificación suficiente para flexibilizar el principio de temporalidad que rige los estados de excepción. Resulta inaceptable que, teniendo como límite constitucional máximo noventa días —sesenta iniciales más treinta de renovación— el Ecuador haya permanecido bajo un régimen excepcional, en ocasiones focalizados, por más de setecientos días. Esta práctica trastoca gravemente los principios de temporalidad y razonabilidad consagrados en el artículo 164 de la Constitución, desnaturalizando el carácter extraordinario de la medida y erosionando el Estado constitucional de derechos.

**iii. La suspensión de los derechos a la inviolabilidad de correspondencia y domicilio no es proporcional para lograr el fin constitucionalmente válido**

**25.** Como se ha expuesto en este voto, el estado de excepción no solo ha resultado ineficaz, sino también contraproducente. En esta sección quiero destacar este último aspecto: estas declaratorias han generado efectos negativos sobre el orden constitucional democrático, han debilitado el ejercicio efectivo de los derechos y han afectado principios esenciales como la transparencia y la rendición de cuentas.

**26.** Sobre el primer punto: diferentes organizaciones sociales han denunciado el presunto cometimiento de graves vulneraciones de derechos humanos en el marco del estado de excepción. Amnistía Internacional, una organización no gubernamental con amplio impacto y reconocimiento por su trabajo en la protección y defensa de los derechos humanos, publicó el informe “Son Militares, yo los vi” (“Informe”), el cual analiza casos sobre presuntas desapariciones forzadas en 2024.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Amnistía Internacional, “Son Militares, Yo Los Vi”, septiembre 2025. El texto íntegro del informe puede encontrarse en el siguiente enlace: <https://www.amnesty.org/es/documents/amr28/0258/2025/es/>



27. Enfatizo en que el control abstracto de constitucionalidad implica que la Corte está impedida de valorar casos concretos, así como realizar valoraciones específicas que busquen reparar los derechos de casos específicos. Sin embargo, para la Corte, estos hechos que son de conocimiento público y tienen la potencialidad de causar alarma social –sin que necesariamente configure la causal de grave commoción interna– sí pueden ser empleados para entender el efecto negativo y contraproducente que los estados de excepción pueden tener en el país.
28. Los casos expuestos evidencian la ausencia de razonabilidad y proporcionalidad en la conducción de los decretos de estado de excepción. Bajo el pretexto de garantizar la seguridad, los organismos estatales podrían incurrir en prácticas que derivan en graves vulneraciones de derechos humanos. Esta situación demuestra cómo el uso desmedido de la excepcionalidad, lejos de cumplir su finalidad constitucional, podría erosionar el orden democrático y debilitar las garantías fundamentales que el Estado está obligado a proteger. Frente a ello, comparto el decisorio 10 y su análisis en el dictamen 9-25-EE/25 al recordar que el artículo 166 determina que “las servidoras y servidores públicos serán responsables por cualquier abuso que hubieran cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción”.
29. De modo que, la Corte no puede permanecer inactiva hasta que se acumule un conjunto de graves vulneraciones de derechos humanos que comprometan la responsabilidad internacional del Estado ecuatoriano, de encontrarse responsabilidad en los casos particulares denunciados.
30. En segundo lugar, la ausencia de controles judiciales —como la exigencia de autorización judicial previa para conducir allanamientos— puede derivar en abusos de poder por parte de las autoridades y organismos de seguridad. Esta falta de supervisión podría favorecer en que estructuras criminales se infiltrén en la estructura estatal, al operar sin los controles ni las garantías democráticas necesarias para regular sus actividades y garantizar que cumplan con su trabajo dentro del marco de sus competencias constitucionales.
31. Por ejemplo, en el rol del control automático que la Corte Constitucional puede ejercer se encuentra verificar la real ocurrencia de los hechos como el siguiente acontecimiento: “Policías realizaban falsos allanamientos para robar viviendas de Manabí: también extorsionaban”.<sup>10</sup> Debido a que un solo hecho periodístico no es suficiente para acreditar la real ocurrencia de este hecho, considero prudente contrastarlos con al menos otros dos medios de comunicación sobre el mismo hecho

<sup>10</sup> Esta noticia fue reportada por Vistazo en el siguiente enlace:

<https://www.vistazo.com/actualidad/nacional/2025-11-17-policías-falsos-allanamientos-robar-viviendas-manabi-extorsionaban-IG10436835>



para que sea un hecho público notorio. Así, existen otras noticias<sup>11</sup> que reportan el mismo hecho que ocurrió como parte del proceso penal abierto en Manta desde febrero de 2025, vinculado al operativo denominado “Embestida 51”. De manera que este hecho sería real, y al no haber sido valorado en dictámenes previos, puede ser usado en el análisis de constitucionalidad del presente voto.

32. En atención a lo expuesto, el análisis de las medidas excepcionales adoptadas en el marco del estado de excepción establecido por el dictamen 9-25-EE/25 debió considerar que la suspensión de derechos como la inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia, *prima facie*, no resulta proporcional ni constitucionalmente justificada, especialmente ante la existencia de denuncias sobre graves vulneraciones de derechos humanos y abusos de autoridad en la ejecución de allanamientos.
33. A ello se suma el riesgo de que la suspensión del derecho a la inviolabilidad de la correspondencia facilite prácticas de poder discrecional y vulneraciones sistemáticas. Precisamente por ello, la Constitución exige como garantía mínima la existencia de una orden judicial para autorizar allanamientos o intervenir la correspondencia de la ciudadanía, reconociendo que tales medidas afectan directamente el núcleo de los derechos fundamentales.
34. Si la justificación para omitir autorizaciones judiciales consiste en la demora que estas implican, entonces el problema parecería no ser la excepcionalidad, sino un carácter estructural. En tal caso, correspondería implementar reformas institucionales como la capacitación de operadores de justicia, el fortalecimiento de fiscalías y judicaturas, y la mejora de infraestructura para garantizar condiciones mínimas de seguridad a estas instituciones, de modo ejemplificativo. Por tanto, la alegada omisión de controles judiciales no puede considerarse una medida proporcional ni legítima para garantizar la seguridad integral del Estado, la convivencia pacífica o la reducción de la criminalidad.

#### iv. Sobre el análisis en que los hechos acreditados como reales configuran de la causal de grave conmoción interna

35. Sobre el cuarto punto, de manera puntual, considero que parte de la Tabla 6 expuesta en el primer requisito (intensidad de los hechos) para configurar la causal de grave conmoción interna contiene hechos que no acreditan su actual y real ocurrencia. En

<sup>11</sup> En específico, se contrastó dicho hecho con las siguientes noticias:

<https://www.infobae.com/america/america-latina/2025/12/12/una-investigacion-revelo-que-una-presunta-red-de-policias-acusados-de-falsos-allanamientos-en-ecuador-operaba-con-apoyo-de-funcionarios-publicos/> (Infoabe); <https://www.primicias.ec/seguridad/caso-policias-falsos-allanamientos-robo-dinero-armas-drogas-funcionarios-publicos-manta-guayaquil-111471/> (Primicias); y <https://elmercurio.com.ec/nacional/2025/11/17/banda-policias-falsos-allanamientos/> (El Mercurio).



específico, la tabla 6 del dictamen 9-25-EE/25 expone como un hecho lo siguiente: “[1 029] crímenes registrados entre enero y octubre, en Los Ríos, la segunda provincia con más muertes violentas”. Sin embargo, la Corte ha determinado que no puede realizar valoraciones de hechos o datos que han sido estudiados en dictámenes previos, por ello al hacer referencia a una variable de medición general como la cantidad de muertes violentas desde enero de 2025, implica que la Corte ya lo ha analizado sin duda en dictámenes previos y por tanto, este dato debió ser excluido de la sección por ser solo referencial pero no advertir la real ocurrencia de un hecho específico.

**36.** En síntesis, considero que el Ejecutivo no ha demostrado que el régimen constitucional ordinario sea insuficiente para enfrentar los hechos invocados como causal de grave conmoción interna. Por el contrario, cuando se trata de fenómenos estructurales o históricos como la violencia criminal y el aumento del crimen organizado, corresponde abordarlos mediante mecanismos ordinarios del Estado constitucional, sin recurrir a regímenes excepcionales. Constaté, además, un fraude al artículo 164 de la Constitución, particularmente en lo que respecta al principio de temporalidad que debe regir los decretos de estado de excepción. En este voto verifiqué que, además de ser ineficaces, dichas medidas han resultado contraproducentes, como lo evidencian las denuncias de presuntas graves vulneraciones de derechos humanos y los posibles abusos de poder. Estos hechos no justifican la proporcionalidad de la suspensión de derechos como la inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia. Finalmente, también presenté mi disidencia de parte del análisis que sostiene la configuración de la causal de grave conmoción interna.

**37.** Por lo expuesto, formulo el presente voto salvado.

Raúl Llasag Fernández  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Raúl Llasag Fernández, anunciado en el dictamen de la causa 9-25-EE, fue presentado en Secretaría General el 19 de diciembre de 2025, mediante correo electrónico a las 14:47; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Cristian Caiza Asitimbay  
**SECRETARIO GENERAL**