

Quito, D.M., 22 de agosto de 2024

CASO 8-24-EE

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

DICTAMEN 8-24-EE/24

Resumen: En este dictamen la Corte Constitucional ejerce el control constitucional de la medida de limitación al derecho a la libertad de tránsito focalizada en ciertos cantones de las provincias del Guayas, Los Ríos, Azuay y Orellana, establecida mediante decreto ejecutivo 351 de 08 de agosto de 2024. Una vez realizado el análisis se declara su constitucionalidad.

1. Antecedentes procesales

1. El 2 de julio de 2024, el presidente de la República emitió el decreto ejecutivo 318, mediante el cual declaró estado de excepción en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y en el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia del Azuay. La Corte Constitucional fue notificada de esta declaratoria al día siguiente, mediante oficio T.291-SGJ-24-0279.
2. Mediante dictamen 7-24-EE/24, de 01 de agosto de 2024, la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad de la declaratoria del estado de excepción, únicamente por la causal de grave conmoción interna, así como de las medidas adoptadas en dicho Decreto.
3. El 08 de agosto de 2024, el presidente constitucional de la República del Ecuador emitió el decreto 351, en el cual incorporó un artículo al Decreto Ejecutivo 318, de 02 de julio de 2024. Este decreto fue notificado a la Corte Constitucional mediante oficio T. 291-SGJ-24-0312, de 08 de agosto de 2024.
4. El 08 de agosto de 2024, el señor Daniel Noboa Azín, en calidad de presidente constitucional de la República del Ecuador, remitió a la Corte Constitucional copias certificadas del Decreto Ejecutivo 351, de 08 de agosto de 2024.
5. De conformidad con el sorteo electrónico, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien en providencia de 14 de agosto de 2024, notificada el mismo día, avocó conocimiento y dispuso que la

Presidencia de la República remita la constancia de las notificaciones conforme lo prevé el artículo 166 de la Constitución de la República.¹

6. El 15 de agosto de 2024, la Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República ingresó un escrito donde adjuntó la constancia de las notificaciones a la Asamblea Nacional, Corte Constitucional, Organización de los Estados Americanos y Organización de las Naciones Unidas.

2. Competencia

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

3. Contenido de la medida

8. En el dictamen de mayoría 7-24-EE/24, este Organismo ya se pronunció sobre la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo 318.² Ahora le corresponde a esta Corte Constitucional realizar el control formal y material de la incorporación del artículo previsto en el Decreto Ejecutivo 351.
9. El artículo 1 del Decreto Ejecutivo 351 determina lo siguiente:

Artículo 1.- Agréguese a continuación del artículo 7 del Decreto Ejecutivo Nro. 318 de 02 de julio de 2024, el siguiente:

“Artículo 8.- Disponer la restricción de la libertad de tránsito, todos los días, desde las 22h00, hasta las 05h00, en los siguientes cantones y/o parroquias:

PROVINCIA	CANTÓN/PARROQUIA
Azuay	Cantón Camilo Ponce Enríquez
Guayas	Cantón Durán

¹ La Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que la causa tiene relación con las causas 1-24-EE; 2-24-EE; 3-24-EE; 5-24-EE; 6-24-EE; 7-24-EE y 8-21-EE.

² CCE, dictamen 7-24-EE/24, 01 de agosto de 2024. Determinó lo siguiente:
Dictaminar la constitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción decretado en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y en el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay durante 60 días contados a partir del 2 de julio de 2024 exclusivamente respecto de la causal de grave conmoción interna, y declarar la inconstitucionalidad de la causal de conflicto armado interno invocada por el presidente de la República para fundamentar esta declaratoria.

Guayas	Cantón Balao
Guayas	Parroquia Tenguel
Los Ríos	Cantón Babahoyo
Los Ríos	Cantón Buena Fe
Los Ríos	Cantón Quevedo
Los Ríos	Cantón Pueblo Viejo
Los Ríos	Cantón Vinces
Los Ríos	Cantón Valencia
Los Ríos	Cantón Ventanas
Los Ríos	Cantón Mocache
Los Ríos	Cantón Urdaneta
Los Ríos	Cantón Baba
Los Ríos	Cantón Palenque
Los Ríos	Cantón Quinsaloma
Los Ríos	Cantón Montalvo
Orellana	Cantón La Joya De Los Sachas
Orellana	Cantón Puerto Francisco de Orellana
Orellana	Cantón Loreto

Las personas que circulen durante el horario temporal de restricción, serán puestas a órdenes de las autoridades competentes.

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

- 1.- Servicios de salud de la red de salud pública integral y de la red privada complementaria;
- 2.- Seguridad y fuerza pública, seguridad privada complementaria, los servicios de gestión de riesgos y servicios de atención de emergencias;
- 3.- Servicios de emergencia vial;
- 4.- Los servidores públicos de la Presidencia de la República, Vicepresidencia de la República, Ministerio de Gobierno, Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio del Interior (sic), Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores, Asamblea Nacional y cuerpo diplomático acreditado en el país;
- 5.- Servidores públicos y/o personal de contratistas de entidades públicas, que acrediten que deben desplazarse para asegurar la continuidad de los servicios públicos o el cumplimiento de sus funciones;
- 6.- Personas que formen parte de una cadena logística, incluido el sector exportador, quienes deberán demostrar que pertenecen a una empresa cuyo giro ordinario de negocio requiere el transporte de carga y, de ser el caso, la licitud de la carga que transportan; de

igual manera, empresas cuyas plantas o facilidades de producción operen durante la noche o en turnos rotativos y sus empleados, debiendo acreditar tal calidad con el carnet o identificación de su empleador;

7.- Prestadores de servicios de transporte, logística aeroportuaria y Transporte Público;
8.- Personas que deban trasladarse desde y hacia aeropuertos por vuelos programados dentro del horario de restricción de la libertad de tránsito;

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

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

11.- Trabajadores de los sectores estratégicos y servicios públicos definidos como tales en la Constitución, que son: la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, la provisión de los servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones (como servicio público), vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias, y los demás que determine la ley; y,

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

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

La Policía Nacional, las Fuerzas Armadas y/o los agentes de control de tránsito están facultados para exigir la documentación que acredite encontrarse en una actividad exceptuada a toda persona que circule en el horario de toque de queda.³

El Ministerio de Gobierno, en el ámbito de sus competencias, en coordinación con las instituciones pertinentes, podrá disponer las medidas que considere oportunas para el desarrollo de las actividades laborables y académicas, que fueren del caso”.

4. Control de constitucionalidad de la medida

4.1. Control formal de la medida

10. El artículo 122 de la LOGJCC, obliga a la Corte a verificar que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplan, al menos, con lo siguiente: (i) que se ordenen mediante decreto, de acuerdo con las formalidades que

³ COESCOP, artículo 257:

Entidades Complementarias de Seguridad de la Función Ejecutiva.- Las entidades complementarias de seguridad de la Función Ejecutiva son el Cuerpo de Vigilancia Aduanera, **el Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Ecuador** y el Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria reguladas por el presente Libro y demás normativa vigente. [Énfasis agregado]

establece el sistema jurídico; y, (ii) que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción.

11. Respecto del *primer requisito*, se verifica que la medida ha sido dispuesta mediante decreto ejecutivo, debidamente emitido por el presidente de la República. Por lo tanto, se cumple con el requisito de forma previsto en el artículo 122, numeral 1, de la LOGJCC.
12. Sobre el *segundo requisito*, en primer lugar, se constata que la medida consiste en la *limitación focalizada del derecho a la libertad de tránsito* en determinados cantones y parroquia. Esta medida se encuentra autorizada en el primer inciso del artículo 165 de la Constitución, en el contexto del estado de excepción y como competencia exclusiva del presidente de la República, por lo que cumple el criterio de competencia material.
13. En cuanto a la espacialidad, se verifica que esta medida se aplicará en 19 cantones y 1 parroquia dentro de 4 provincias del territorio ecuatoriano, de modo que la medida ordenada guarda coherencia con el ámbito espacial establecido en el artículo 164 de la Constitución, por lo que cumple el criterio de competencia espacial. Así mismo, se verifica que el dictamen 7-24-EE/24 esta Corte ya se pronunció sobre el cumplimiento de la espacialidad respecto de estas provincias, es decir, Guayas, Los Ríos, Orellana y Azuay.⁴
14. Al incorporar esta medida en el Decreto Ejecutivo 318, la vigencia temporal resulta la misma que la dispuesta en el referido decreto, esto es, durante 60 días que rige el estado de excepción. El criterio de temporalidad ya fue objeto de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional, en el dictamen 7-24-EE/24.⁵
15. En virtud de los argumentos expuestos, se cumple con el requisito de forma contemplado en el artículo 122, numeral 2, de la LOGJCC.

4.2. Control material de la medida

16. El artículo 123 de la LOGJCC dispone que la Corte Constitucional debe verificar que la medida adoptada con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumpla con requisitos sustantivos.⁶ A continuación, se efectuará el control material respecto

⁴ *Ibíd.*, párr. 118.

⁵ *Ibíd.*, párr. 119.

⁶ LOGJCC, artículo 123. Las medidas deben cumplir los siguientes requisitos:

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;

de la medida dispuesta en el decreto ejecutivo, de modo que realizará un examen de proporcionalidad, con la finalidad de determinar si la incorporación de la medida de limitación focalizada a la libertad de tránsito ordenada en el decreto ejecutivo 351 es compatible con la Constitución; verificará: (i) si existe un fin constitucionalmente protegido, (ii) si la medida es idónea para el fin constitucional, (iii) si es necesaria y (iv) si es estrictamente proporcional.

17. A criterio de esta Corte, en el marco del estado de excepción vigente, la limitación a la libertad de tránsito persigue un *fin constitucionalmente válido* debido a que pretende precautelar la paz, el orden público y la integridad de los habitantes en las zonas donde se aplica la medida. Así mismo, pretende evitar la comisión de infracciones y formas de violencia en horarios nocturnos identificados como de alta peligrosidad,⁷ de conformidad con la protección de la seguridad humana garantizada en el artículo 393 de la Constitución.⁸
18. De la información remitida por la presidencia de la República consta que en las provincias referidas se concentra la mayor cantidad de homicidios intencionales a nivel nacional y que la mayor parte de delitos ocurren entre las 22h00 y 05h00, lo cual es contrastado con los llamados que se realizan al ECU 911.⁹
19. La medida resulta *idónea* ya que conduce a la finalidad protegida constitucionalmente, a través de la reducción de las actividades, gestiones y movimientos de los pobladores de dichas zonas a altas horas de la noche y la madrugada, siendo este lapso en los que los acontecimientos delictivos “suelen encontrarse más activos”.¹⁰

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.

⁷ Informe confidencial PN-DAI-EII-2024-324-INF de 08 de agosto de 2024 elaborado por la Dirección Nacional de Análisis de la Información de la Policía Nacional del Ecuador, referido en los considerandos del decreto ejecutivo 351: “en los cantones analizados la mayor parte de homicidios ocurren entre las 22h00 y las 05h00”.

⁸ CRE, artículo 393.- El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno.

⁹ Informe confidencial PN-DAI-EII-2024-324-INF de 08 de agosto de 2024 elaborado por la Dirección Nacional de Análisis de la Información de la Policía Nacional del Ecuador.

¹⁰ CCE, dictamen 8-22-EE/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 113; dictamen 1-23-EE/23, 22 de marzo de 2023, párr. 114.

20. Así mismo, la medida resulta *necesaria* ya que es la menos lesiva para alcanzar el fin perseguido. Su necesidad se fundamenta en que impediría que los ciudadanos de los segmentos y zonas establecidos, limitados de su libertad de tránsito, se expongan a ser víctimas directas o indirectas del cometimiento de delitos y solo transiten cuando sea estrictamente necesario, conforme lo prevé la propia medida. Adicionalmente, se evidencia que es una medida estratégica que permitiría un mayor control por parte de las autoridades en los incidentes que ocurran en el horario establecido y que tampoco impide, de manera general, el desarrollo normal de la vida de los ciudadanos, así como el ejercicio de sus derechos constitucionales.
21. Finalmente, la medida es *proporcional*, debido a que la limitación está focalizada por cantones y parroquias, en un rango horario específico; es una medida ajustada a garantizar la seguridad, la integridad personal y el orden público. Por lo que, la medida es proporcional, siempre que se respeten los objetivos constitucionalmente establecidos y se protejan los derechos de la ciudadanía, permitiendo así un equilibrio entre la limitación establecida por la medida y la protección de sus derechos en su integralidad.
22. Si bien al análisis de constitucionalidad debe realizarse en cada caso concreto, este Organismo, en múltiples dictámenes ya ha manifestado que la “*restricción [limitación]*”¹¹ focalizada del derecho libertad de tránsito cumple con los criterios previamente establecidos en el contexto de altos índices de violencia.¹²

¹¹ CCE, dictamen 2-21-EE/21, 28 de abril de 2021, párrs. 45, 70 al 72, se determinó lo siguiente: [...] 45. La restricción de la libertad de tránsito, en los términos y horarios establecidos en el Decreto, se justifica para controlar y enfrentar la propagación de la COVID-19, garantizar el derecho a la salud de todas las personas y precautelar que el sistema de salud no sea sobrepasado. Por las mismas consideraciones se considera justificado el toque de queda establecido en el Decreto [...] 70. La Presidencia de la República a lo largo de todo el Decreto utiliza indistintamente suspensión y limitación de derechos. La suspensión de derechos se produce cuando se impide o priva temporalmente el ejercicio de un derecho; en la suspensión se imposibilita el ejercicio de derechos. La limitación de derechos, en cambio, reduce el ejercicio de un derecho, se establecen condiciones para su ejercicio pero no se impide el ejercicio de derechos. La Constitución, en otros artículos, utiliza la palabra “restringir”, que es una limitación severa al ejercicio de derechos. En cualquier caso, lo que se afecta es el ejercicio de los derechos, pero nunca la titularidad de los derechos. 71. El Decreto dispone medidas que suspenden y que limitan derechos. Las medidas que establecen el confinamiento y el toque de queda suspenden las libertades de tránsito y de reunión [...] 72. La falta de precisión en el uso de los términos en el Decreto no afecta la validez de las medidas y deberán entenderse conforme el presente dictamen [...]

¹² Véase los dictámenes:

5-19-EE/19B, 16 de octubre de 2019; párrs. 21 y 22:

[...] 21. Por otra parte, en referencia a la proporcionalidad de la medida, es preciso indicar que durante los días 10, 11 y 12 de octubre de 2019 se generó un recrudecimiento de las protestas y el aumento del nivel de violencia, así como actos de vandalismo en diferentes ciudades del país. 22. De tal modo que esta Corte considera que la intervención al derecho al libre tránsito y movilidad pasó de ser magnitud media a alta; sin embargo, a la luz de los hechos suscitados, la limitación es proporcional con la satisfacción que se obtendrá”.

1-23-EE/23, 22 de marzo de 2023, párrs. 113 y 115:

23. Por lo tanto, la Corte Constitucional concluye que la medida analizada es adecuada ante los hechos que motivaron la declaratoria de estado de excepción. Por tanto, la limitación a la libertad de tránsito se encuentra justificada de forma objetiva y razonable, por lo que la misma es constitucional.
24. Por último, esta Corte advierte a las autoridades encargadas de aplicar la medida de limitación focalizada de la libertad de tránsito, que deben hacerlo en el marco de respeto a los derechos y garantías de la población establecidas en el texto constitucional. Además, se recuerda que todas 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 (art. 166 CRE).

5. Decisión

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

1. **Declarar** la constitucionalidad de la medida de limitación focalizada del derecho a la libertad de tránsito ordenada en el Decreto Ejecutivo 351 de 08 de agosto de 2024.
2. Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

[...] 113. Su necesidad se desprende del hecho de que los mecanismos establecidos en el régimen ordinario han sido desbordados frente al aumento exponencial de hechos delictivos en Esmeraldas. [...] 115. En consecuencia, la Corte Constitucional concluye que la medida analizada está justificada y es adecuada para su fin legítimo ante los hechos que motivaron la presente declaratoria de estado de excepción. Por tanto, la restricción a la libertad de tránsito es constitucional”.

3-24-EE/24, 04 de abril de 2024, párrs. 18.3 y 19:

[...] 18.3. La reforma de la medida de limitación a la libertad de tránsito es una disposición estratégica para prevenir delitos y proteger a la población “conforme a la variación de la criminalidad y violencia en los distritos priorizados” [...] 19. Por las consideraciones expuestas, este Organismo concluye que la reforma de la medida que limita la libertad de tránsito es proporcional y compatible con la Constitución.

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, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 22 de agosto de 2024; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, por uso de una licencia por enfermedad y Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL