

Quito, D.M., 28 de noviembre de 2025

CASO 7-25-EE

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

DICTAMEN 7-25-EE/25

Resumen: La Corte Constitucional declara la constitucionalidad parcial del estado de excepción dispuesto en el decreto ejecutivo 174, exclusivamente para las provincias de Pichincha, Cotopaxi y Chimborazo. Declara su inconstitucionalidad respecto de Tungurahua, Bolívar, Cañar, Azuay, Orellana, Sucumbíos y Pastaza, por falta de justificación material por parte de la presidencia de la República. Sobre las medidas dispuestas, declara la constitucionalidad de la suspensión del derecho de reunión y el empleo de las Fuerzas Armadas, conforme a los límites establecidos en este dictamen, y aclara que el uso de la Policía Nacional está habilitado por el régimen ordinario.

1. Antecedentes procesales

1. El 4 de octubre de 2025, el presidente de la República, Daniel Roy-Gilchrist Noboa Azín, mediante decreto ejecutivo 174, declaró estado de excepción en las provincias de Pichincha, Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Bolívar, Cañar, Azuay, Orellana, Sucumbíos y Pastaza, por la causal de grave conmoción interna.
2. El 6 de octubre de 2025, mediante oficio T.265-SGJ-25-0148, el presidente de la República notificó a la Corte con la expedición del decreto ejecutivo 174.
3. Mediante sorteo electrónico de 6 de octubre de 2025, la sustanciación de la causa correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz. El 13 de octubre de 2025, el referido juez constitucional avocó conocimiento de la causa y dispuso al presidente de la República remitir las constancias de notificación, conforme el artículo 166 de la Constitución. A su vez, dispuso que remita un informe complementario en el que, además de la información contenida en el decreto ejecutivo y en el anexo de sobre cerrado, se detallen los hechos y las fuentes que respaldan la declaratoria del estado de excepción por grave conmoción interna en las diez provincias.
4. El 16 de octubre de 2025, el secretario general jurídico de la Presidencia de la República remitió la constancia de las notificaciones, y señaló que “no existen informes posteriores que motiven el estado de excepción ya emitido”.¹

¹ El 17 de octubre de 2025, ingresaron los anexos referidos en el escrito de 16 de octubre de 2025.

5. El 28 de octubre de 2025, el secretario general jurídico de la Presidencia de la República presentó en sobre cerrado el decreto ejecutivo 189 –el cual derogó, entre otros, el decreto ejecutivo 174–, así como presentó oficios de la Policía Nacional.

2. Competencia

6. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la constitucionalidad del decreto de estado de excepción y de sus medidas, de conformidad los artículos 166 y 436 numeral 8 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 numeral 3 literal c), y 119 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).
7. De acuerdo con el artículo 436 numeral 8 de la Constitución y 119 de la LOGJCC, el control de constitucionalidad de decretos de estados de excepción es automático y obligatorio. Por lo que corresponde realizar el control de constitucionalidad al Decreto Ejecutivo 174, a pesar de estar ya derogado. Las características de ser un control automático y obligatorio exige su realización sin perjuicio de las potestades del presidente de la República de declarar su terminación conforme el artículo 166, inciso tercero, de la Constitución, o de la atribución de la Asamblea Nacional de revocarlo según el artículo 166, inciso primero, de la Constitución.²

3. Consideraciones previas

8. Previo a realizar el control de constitucionalidad del decreto ejecutivo 174 y de la declaratoria de estado de excepción, la Corte Constitucional considera oportuno precisar el alcance de esta figura y su relación con el ejercicio del derecho a la protesta social.
9. El estado de excepción es un mecanismo estrictamente extraordinario dentro del orden constitucional. Solo puede emplearse frente a hechos reales, actuales y de tal gravedad que no puedan ser enfrentados mediante los mecanismos ordinarios previstos por la Constitución. Su uso está limitado a las causales establecidas en el artículo 164 de la Constitución y no puede convertirse en una herramienta preventiva ni de gestión rutinaria del conflicto social.³

² Así lo ha realizado la Corte Constitucional en ocasiones anteriores considerando la competencia de la Corte Constitucional para realizar el control de estados de excepción. Ver, CCE, dictamen 3-22-EE/22, 22 de junio de 2022, párr. 6; dictamen 4-22-EE/22, 27 de junio de 2022, párr. 7; y, dictamen 5-23-EE/23, 25 de agosto de 2023, párr. 7.

³ Constitución de la República, artículo 164.- La Presidenta o Presidente de la República podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural. La declaración del estado de excepción no interrumpirá las actividades de las funciones del Estado.

10. Esta Corte ha advertido que los hechos ocurridos en diversas provincias del país reflejan tensiones a causa de problemas estructurales de carácter social, político, económico y cultural, que deben ser atendidas mediante el diálogo y la acción estatal ordinaria. La existencia de demandas o protestas pacíficas no constituye, por sí sola, causal suficiente para declarar un estado de excepción y no justifican por sí mismas el uso de la violencia estatal, la cual debe ajustarse a los límites del uso razonable y proporcional y el principio de humanidad.
11. Solo cuando los hechos derivados de esas protestas alcanzan una intensidad tal que ponen en riesgo grave la paz y el orden público, podría justificarse su adopción de medidas necesarias en función de las causales establecidas en el artículo 164 de la Constitución.⁴ Esto no implica dejar de considerar la obligación del Estado de aplicar los estándares de uso proporcionado de la fuerza, así como la obligación de investigar, sancionar y reparar a las víctimas por usos excesivos y desproporcionados, lo que incluye la determinación y sanción de las personas responsables.
12. Asimismo, este Organismo advierte que –previo al decreto ejecutivo 174– varias provincias ya se encontraban bajo un régimen de excepción, el cual fue renovado, por situaciones de inseguridad, como Guayas, Manabí, El Oro y Los Ríos.⁵ Si bien los motivos de aquella declaratoria de estado de excepción son distintos a la declaratoria que nos ocupa, lo referido evidencia que es indispensable que cualquier nueva declaratoria se justifique estrictamente y se limite rigurosamente al tiempo y territorio necesarios, evitando su uso recurrente o indiscriminado.
13. La Constitución establece un marco para resolver los conflictos causados por medidas políticas y sociales a través de medios ordinarios y ante su persistencia usando todos los medios posibles puede autorizarse el uso de las medidas de excepción, en ese contexto se protege el derecho a la protesta pacífica y a la resistencia como expresiones legítimas de participación y control ciudadano,⁶ los cuales juegan un rol preponderante de la democracia. Estos derechos no son absolutos como tampoco lo son las medidas de excepción ya que están limitados por la Constitución. Por tanto, el ejercicio del poder de excepción que podría activarse a causa de conflictos sociales y políticos está limitado por estos derechos.
14. En consecuencia, el derecho a la protesta no puede ser restringido o criminalizado a pretexto de limitarlos, ya que el uso excesivo de la fuerza en ejercicio de la contención

⁴ CCE, dictamen 6-25-EE/25, 3 de octubre de 2025, párrs. 102 y 103.

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

⁶ Constitución de la República, artículo 98.- Los individuos y los colectivos podrán ejercer el derecho a la resistencia frente a acciones u omisiones del poder público o de las personas naturales o jurídicas no estatales que vulneren o puedan vulnerar sus derechos constitucionales, y demandar el reconocimiento de nuevos derechos.

de la protesta o aplicación desproporcionada de figuras penales exceden los límites constitucionales. La Corte ha dejado claro que la democracia exige la posibilidad de disentir frente al poder, y que la seguridad y el orden público solo pueden sostenerse dentro del marco constitucional, así como la permanente vigencia de las garantías jurisdiccionales y de los medios de justicia ordinarios que permita otorgar una respuesta en posibles contextos de violencia, es decir, las garantías no se suspenden en contexto de excepción.⁷

15. Durante los estados de excepción, el derecho a la protesta pacífica debe ser especialmente protegido, evitando restricciones amplias que pretendan reprimir las expresiones de descontento, oposición política o cuestionamiento a la autoridad.⁸ Los estados de excepción no pueden convertirse en instrumentos para limitar derechos de forma generalizada ni para tratar a la población civil como un adversario, sino que deben mantenerse como medidas excepcionales orientadas exclusivamente a proteger y garantizar la seguridad de las personas.⁹
16. Es deber del Estado diferenciar entre el ejercicio pacífico de derechos y los actos violentos aislados, los cuales deben ser individualizados y sancionados.¹⁰ Para la identificación y sanción de actos individualizados de violencia, el ordenamiento jurídico ya prevé diversos mecanismos ordinarios como la activación del personal policial bajo el estricto uso proporcionado de la fuerza. Por lo que no cualquier acto de protesta implica que se configuren las causales para dictar un estado de excepción.¹¹
17. En este marco, corresponde al Ejecutivo justificar de manera suficiente la necesidad y proporcionalidad tanto de la declaratoria del estado de excepción como de cada una de las medidas extraordinarias adoptadas, acreditando los hechos y circunstancias que las motivan. La Corte Constitucional no evalúa la conveniencia ni oportunidad política de la decisión presidencial, sino que se limita a verificar su conformidad con la Constitución y la ley, sobre la base de la motivación expuesta en el decreto ejecutivo y de la documentación remitida por el presidente de la República.

⁷ CCE, dictamen 5-22-EE/22, 06 de julio de 2022, párr. 25.

⁸ CCE, dictamen 4-22-EE/22, 27 de junio de 2022, párr. 75, 93-95.

Además, la Corte ha señalado que, en contextos como estos y bajo un estado de excepción, los criterios para el uso de la fuerza deben ser observados de manera más estricta. Ver, CCE, sentencia 59-19-IS/21, 19 de mayo de 2021, párr. 28.

⁹ CCE, sentencia 33-20-IN/21, 5 de mayo de 2021, párr. 124.

¹⁰ CCE, dictamen 4-22-EE/22, 27 de junio de 2022, párr. 95. Además, de conformidad con los estándares internacionales, la ocurrencia de actos violentos aislados dentro de una manifestación no priva a la protesta de su carácter pacífico ni de la protección constitucional e internacional que le corresponde. Los Estados deben sancionar los actos violentos de manera individualizada, sin afectar el ejercicio legítimo del derecho a la protesta colectiva. Ver, Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Observación General 37, 17 de septiembre de 2020, párr. 37; Corte IDH, Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas; sentencia de 28 de noviembre de 2018, párr. 175; y, CIDH, Informe sobre protesta y derechos humanos, septiembre de 2019, párr. 83.

¹¹ CCE, dictamen 6-25-EE/25, 3 de octubre de 2025, párr.103.

4. Control formal de la declaratoria de estado de excepción

18. El artículo 120 de la LOGJCC determina los requisitos formales que debe reunir la declaratoria de un estado de excepción.¹² A continuación, se analiza el cumplimiento de dichos requisitos.
19. En relación con la **identificación de los hechos y la causal invocada**, el decreto ejecutivo 174 señala que entre el 29 de septiembre y el 4 de octubre de 2025, en el marco del paro nacional, se produjeron manifestaciones violentas en las provincias de Pichincha, Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Bolívar, Cañar, Azuay, Orellana, Sucumbíos y Pastaza. De acuerdo con el decreto, grupos de personas habrían bloqueado vías y restringido el libre tránsito, afectando el desarrollo normal de las actividades, el traslado de personas, ayuda humanitaria y bienes esenciales. Asimismo, se reportan retenciones irregulares de camiones, ataques a sectores estratégicos y vulneraciones a derechos y libertades ciudadanas. En virtud de estos hechos, se invoca la causal de grave conmoción interna prevista en el artículo 164 de la Constitución.
20. Respecto a la **justificación de la declaratoria de estado de excepción**, el decreto ejecutivo 174 fundamenta la medida en los reportes de medios de comunicación, información del ECU 911, así como en informes de la Policía Nacional remitidos a la Presidencia de la República. De acuerdo con estos antecedentes, se sostiene que las manifestaciones se han tornado violentas con el fin de causar cierres viales, dando como resultado agresiones en contra de miembros de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas. El Ejecutivo argumenta que estos hechos configuran una grave conmoción interna y que es necesario contar con medidas extraordinarias en las provincias señaladas.
21. En cuanto al **ámbito territorial y temporal**, en los artículos 1 y 2 del decreto ejecutivo 174 se establece que el estado de excepción regirá en Pichincha, Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Bolívar, Cañar, Azuay, Orellana, Sucumbíos y Pastaza, durante sesenta días desde su expedición.
22. En relación con la **indicación de los derechos susceptibles de suspensión**, el decreto ejecutivo 174 dispone la suspensión del derecho a la libertad de reunión, lo cual se encuentra previsto en el artículo 165 de la Constitución, durante las veinticuatro horas

¹² LOGJCC, artículo 120.- Control formal de la declaratoria de estado de excepción.- La Corte Constitucional verificará que la declaratoria del estado de excepción y el decreto cumplan con los siguientes requisitos: 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..

del día, con el propósito de evitar aglomeraciones en espacios públicos que puedan paralizar servicios esenciales o afectar derechos de terceros.

23. Finalmente, respecto a las **notificaciones** correspondientes de la declaratoria de estado de excepción a nivel nacional e internacional, estas fueron efectuadas conforme se indicó en el párrafo 4 *supra*.
24. Por lo expuesto, la Corte verifica el cumplimiento de los requisitos formales de la declaratoria previstos en el artículo 120 de la LOGJCC.

5. Control material de la declaratoria de estado de excepción

25. Una vez que la Corte ha constatado el cumplimiento de los requisitos formales de la declaratoria de estado de excepción, corresponde efectuar el control material de la referida declaratoria. Para ello, el artículo 121 de la LOGJCC¹³ establece los parámetros que deben verificarse en este control.
26. A continuación, este Organismo procederá a verificar la real ocurrencia de los hechos, su configuración bajo la causal de grave conmoción interna, la imposibilidad de atenderlos mediante el régimen ordinario y el respeto a los límites espaciales y temporales establecidos en la Constitución.

5.1. Real ocurrencia de los hechos

27. Previo al análisis de la real ocurrencia de los hechos, cabe señalar que, el decreto ejecutivo 174 incluye información sobre hechos ocurridos en las provincias de Napo e Imbabura.¹⁴ Al respecto, este Organismo observa que el decreto 174 no declara el estado de excepción en la provincia de Napo ni Imbabura, por lo que dicha información no será considerada¹⁵ y su análisis no es objeto de este dictamen.

¹³ LOGJCC, artículo 121.- Control material de la declaratoria de estado de excepción.- La Corte Constitucional realizará un control material de la declaratoria del estado de excepción, para lo cual verificará al menos lo siguiente: 1. Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia; 2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural; 3. Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario; y, 4. Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República.

¹⁴ El decreto menciona un posible ingreso de grupos Waorani a instalaciones del Bloque 21 de Petroamazonas en Napo y un incidente al convoy presidencial en Imbabura.

¹⁵ Además, sobre Imbabura, ya existió -a la fecha de la emisión del Decreto Ejecutivo 174- un estado de excepción previamente decretado que obtuvo dictamen favorable de la Corte Constitucional. Ver, CCE, dictamen No. 6-25-EE/25, 3 de octubre de 2025.

- 28.** La real ocurrencia de los hechos que motivan un estado de excepción debe sustentarse en circunstancias actuales y verificables, no en escenarios hipotéticos o futuros.¹⁶ En este sentido, el presidente de la República tiene la obligación no solo de enunciar los hechos que justifican la declaratoria, sino de demostrar su ocurrencia mediante evidencia objetiva, pertinente y suficiente.¹⁷ Se debe priorizar información idónea y pertinente a la declaratoria de estados de excepción, pues los datos de carácter contextual que se remiten a sucesos previos al estado de excepción no permiten evidenciar los hechos actuales que motivarían la emergencia decretada.¹⁸
- 29.** En el caso bajo análisis, el presidente de la República fundamenta la declaratoria del estado de excepción en cierres de vías y otras alteraciones al orden público que, según el decreto ejecutivo 174, habrían impedido la libre circulación de personas, vehículos y mercancías, afectando el normal desarrollo de las actividades económicas, laborales y sociales, así como la seguridad ciudadana y la movilidad en diversas regiones del país.
- 30.** De la revisión integral del decreto en cuestión se desprende que la declaratoria se sustenta en reportes de medios de comunicación, datos del Servicio Integrado de Seguridad ECU 911 al 1 de octubre de 2025, una actualización del ECU 911 al 4 de octubre de 2025 (remitida mediante correo del Puesto de Mando Unificado PMU), y en informes de la Policía Nacional anexos al decreto. A continuación, se sintetiza la información contenida en el decreto y sus anexos respecto de cada provincia:

Provincia	Informes Policía Nacional (Anexo)	Reportes de medios de comunicación	ECU 911 (1 de octubre)	PMU (4 de octubre)
Pichincha	Cierres de vías (21 y 30 septiembre) y presencia de comuneros “de manera hostil y agresiva con varillas cortopunzantes” (24 de septiembre)	Cierre de vía con escombros, Tabacundo-Cajas (1 de octubre)	1 vía cerrada	No reporta

¹⁶ CCE, dictamen 9-24-EE/24, 12 de septiembre de 2024, párr. 24; dictamen 3-21-EE/21, 21 de julio de 2021, párr. 7.1.1.

¹⁷ La Corte Constitucional ha reconocido que dicha evidencia puede incluir, "informes o reportes de las autoridades nacionales competentes en la materia sobre la cual versa el estado de excepción; material documental, audiovisual o informes periciales que evidencien la real ocurrencia de los hechos; informes o reportes de los organismos internacionales especializados en la materia sobre la cual versa el estado de excepción; reportes o noticias objetivas de medios de comunicación; entre otros. También se tendrá por probada la real ocurrencia de los hechos cuando sean notorios o públicamente conocidos." Ver, CCE, dictamen 8-21-EE/21, 10 de diciembre de 2021, párr. 1

¹⁸ CCE, dictamen 5-25-EE/25, 11 de septiembre de 2025, párr. 30.

Cotopaxi	Cierres de vías y manifestantes que, de forma violenta, obligaron el cierre de locales comerciales (21 al 29 de septiembre)	No se incluye información	No reporta	No reporta
Tungurahua	Cierre de vías, aglomeraciones y marchas (23 al 29 de septiembre)	No se incluye información	No reporta	No reporta
Chimborazo	Cierres de vías (22 al 30 de septiembre)	Cierre de vías (30 de septiembre), retención de policías (1 de octubre), lanzamiento de piedras, y pinchado de neumáticos (3 de octubre)	1 vía cerrada	1 vía parcialmente habilitada; 8 cerradas (4 en Alausí, 4 en Chunchi)
Bolívar	Cierres de vías (22 al 30 de septiembre)	Cierre de vías en Guaranda y carreteras que unen Chimborazo (29 de septiembre)	No reporta	1 vía cerrada y 1 parcialmente habilitada en Guaranda
Cañar	Cierres de vías (22 al 30 de septiembre)	Cierre de vías con retención de camiones y uso de maquinaria (4 de octubre)	2 vías cerradas	5 vías cerradas (1 en Cañar, 3 en Sucal, 1 en Zhud)
Azuay	Cierres de vías (22 al 30 de septiembre)	Cierre de vías con rocas (28 al 30 de sep.)	3 vías parcialmente habilitadas	No reporta
Orellana	Cierre de vías (21 y 30 de septiembre)	No se incluye información	No reporta	No reporta
Sucumbíos	Cierre de vías (23 y 30 de septiembre)	Amenaza de cierre de vías	No reporta	No reporta
Pastaza	Cierres de vías (24 y 26 de septiembre)	No se incluye información	No reporta	No reporta

Tabla elaborada por la Corte Constitucional

31. Con el fin de verificar la real ocurrencia de los hechos, esta Corte solicitó información adicional al Ejecutivo. En su respuesta, la Presidencia indicó que el decreto ejecutivo 174 ya contenía la motivación jurídica y fáctica suficiente, y que no existían informes complementarios, limitándose a remitir nuevamente los mismos documentos anexos. En consecuencia, pese a haber tenido la oportunidad de ampliar la información, el Ejecutivo no aportó nuevos elementos que sustenten los hechos alegados.

- 32.** Además, se deja constancia que en el anexo presentado el 28 de octubre de 2025 por la presidencia de la República consta –sobre las provincias en las que se declaró el estado de excepción en el decreto ejecutivo 174– que para el 23 de octubre de 2025 no se registran obstaculizaciones, novedades y que las vías están habilitadas en Pichincha, Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Bolívar, Cañar, Azuay, Orellana, Sucumbíos y Pastaza.
- 33.** A partir de los datos contenidos en el decreto ejecutivo 174 y sus anexos, esta Corte verifica que, si bien la cantidad y el tipo de evidencia remitida varían entre provincias, pues en algunos casos se hace referencia únicamente a informes de la Policía Nacional, en otros a reportes del ECU 911, notas de prensa como hechos públicos y notorios, en general se incluyen registros sobre cierres de vías, bloqueos y otras alteraciones al orden público en respuesta a la decisión gubernamental de eliminación del subsidio al diésel. Por lo que, en principio, sí existe una real ocurrencia de los hechos que la Presidencia de la República puso en conocimiento para justificar el decreto ejecutivo 174.
- 34.** Ahora bien, en el marco de las protestas suscitadas entre septiembre y octubre de 2025, la Corte verificó en el Dictamen 6-25-EE/25 la real ocurrencia con base en las características de los hechos afirmados por la Presidencia de la República, esto es, la interrupción de servicios públicos, complicaciones a la cadena de abastecimiento de alimentos a la población, y la paralización de sectores que afectan la economía del país o hechos violentos.¹⁹ Siguiendo esa línea, únicamente para este contexto particular, se acude al esquema de análisis del Dictamen 6-25-EE/25, por lo que la Corte verificará la real ocurrencia según las características de los hechos descritos en el decreto ejecutivo 174, las cuales esencialmente consisten en “hechos violentos [...] [que impidieron] el efectivo ejercicio de los derechos constitucionales”.
- 35.** En línea del referido dictamen, esta Corte observa que, en varias provincias como Tungurahua, Bolívar, Cañar, Azuay, Orellana, Sucumbíos y Pastaza, los hechos reportados en el decreto ejecutivo 174 corresponden principalmente a cierres viales temporales y marchas pacíficas de la ciudadanía, sin que en la documentación remitida por la Presidencia de la República se evidencien actos de violencia o de afectaciones que hayan interrumpido servicios públicos, paralizado sectores estratégicos o puesto en riesgo la seguridad ciudadana. La presidencia de la República no ha llegado a aportar con mayor información sobre las referidas provincias.
- 36.** Por su parte, en las provincias restantes, el decreto en cuestión y sus anexos evidencian la real ocurrencia de hechos que alteraron el orden público y afectaron la seguridad

¹⁹ CCE, dictamen 6-25-EE/25, 3 de octubre de 2025, párr. 43.

ciudadana. En Pichincha, se reporta el cierre de vías y la presencia de comuneros de manera hostil con varillas cortopunzantes.; en Cotopaxi, se reporta el cierre de locales de forma violenta por manifestantes; y, en Chimborazo, se registran retención de policías, sostenidas durante varios días, lanzamiento de piedras y bloqueos, de acuerdo con la información de la Presidencia de la República.²⁰

37. Tomando en cuenta el análisis realizado en un contexto similar bajo el Dictamen 6-25-EE/25, y en aplicación de los criterios de evidencia objetiva, actual y verificable, este Organismo concluye que –con base en la información contenida en el decreto ejecutivo 174 y sus anexos– se acredita la real ocurrencia de los hechos en las provincias de Pichincha, Cotopaxi y Chimborazo, donde se registran actos de violencia más allá de cierre de vías, marchas y aglomeraciones.
38. En las demás provincias, el decreto y sus anexos no contiene información que dé cuenta de alteraciones a la seguridad ciudadana. Por lo que, de la información presentada por la Presidencia de la República, no se verifica la real ocurrencia de hechos que justifiquen la declaratoria de estado de excepción en las provincias de Tungurahua, Bolívar, Cañar, Azuay, Orellana, Sucumbíos y Pastaza. Siendo así, sobre estas provincias, ya no corresponde analizar los demás requisitos.

5.2. Configuración de la causal invocada de grave conmoción interna

39. Una vez verificada la real ocurrencia de los hechos alegados respecto de las provincias de Chimborazo, Pichincha y Cotopaxi, corresponde a esta Corte analizar si los acontecimientos en dichas provincias configuran la causal de grave conmoción interna invocada por el presidente de la República como fundamento del estado de excepción.
40. La causal de grave conmoción interna se configura ante la concurrencia de dos requisitos: **i)** la real ocurrencia de acontecimientos de tal intensidad que atenten gravemente en contra del ejercicio de los derechos constitucionales, la estabilidad institucional, la seguridad y la convivencia normal de la ciudadanía; y que, como consecuencia de estos acontecimientos, **ii)** se genere una considerable alarma social.²¹
41. En cuanto el **primer requisito**, se observa que los sucesos tienen como antecedente la emisión del Decreto Ejecutivo 126, firmado el 12 de septiembre de 2025 el cual –en lo principal– dispuso la eliminación del subsidio al diésel. A raíz de esta decisión inician acciones de protesta. De los sucesos expuestos en la sección anterior, se describen acciones de protesta que incluyen hostilidad y agresividad con varillas cortopunzantes, así como el obligar de forma violenta al cierre de locales por parte de

²⁰ <https://www.teleamazonas.com/actualidad/noticias/ecuador/cierres-viales-persisten-imbabura-104881/>

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

manifestantes y la retención de miembros de la policía. La suma de estos hechos en el contexto particular ha alcanzado cierta intensidad que lleva a evidenciar una afectación grave a los derechos constitucionales, la seguridad y la convivencia normal de la ciudadanía. En consecuencia, en el marco de este estado de excepción específico, se cumple con el primer requisito en las provincias de Pichincha, Cotopaxi y Chimborazo.

42. En cuanto al **segundo requisito**, se constata que los hechos descritos en las provincias referidas generan una considerable alarma social y generan preocupación en la población sobre su integridad, la seguridad de sus bienes y el normal desarrollo de sus actividades. De un lado, esto considerando, por una parte, el cierre de locales, y la afectación en el desabastecimiento y los servicios que ello conlleva. A esto que suma que la retención de dos miembros de la Policía Nacional contribuye a incrementar la alarma social, ya que se trata de la institución encargada de garantizar la seguridad ciudadana y el mantenimiento del orden público, conforme a los artículos 158 y 163 de la Constitución. Estos hechos provocan una percepción generalizada de riesgo e incertidumbre en la ciudadanía, cumpliendo así el segundo requisito.
43. Por lo expuesto, la Corte verifica la configuración de la causal de grave conmoción interna en las provincias de Pichincha, Cotopaxi y Chimborazo.

5.3. Verificación de que la situación supera los mecanismos de control ordinarios

44. Corresponde ahora evaluar si los hechos ocurridos en las provincias de Pichincha, Cotopaxi y Chimborazo superan los mecanismos de control ordinarios previstos en el ordenamiento jurídico, y si, por lo tanto, la declaratoria de estado de excepción se encuentra justificada. La facultad privativa del presidente de la República para declarar un estado de excepción solo procede cuando los mecanismos institucionales ordinarios resultan insuficientes para controlar la situación, de acuerdo con la normativa vigente.²² Frente a esto, existe la obligación del Ejecutivo de justificar que se han implementado las medidas disponibles en el régimen ordinario, y demostrar la necesidad de medidas extraordinarias y no responden a su inacción o negligencia.²³
45. El decreto ejecutivo 174 señala que, pese a las acciones disuasivas y de contención implementadas, los hechos registrados, incluyendo el cierre de vías y de locales comerciales y la retención de miembros de la Policía Nacional, no han podido ser controlados a través de medidas ordinarias. Según las alegaciones del Ejecutivo, estas circunstancias han generado niveles de violencia que superan el régimen ordinario, justificando así la adopción de un régimen de excepción.

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

²³ CCE, dictamen 5-25-EE/25, 11 de septiembre de 2025, párr. 65; y, dictamen 1-25-EE/25, 21 de febrero de 2025, párr. 200.

46. Conforme lo analizado en el Dictamen 6-25-EE/25, la Corte ha considerado que hechos como la retención de miembros policiales y enfrentamientos con la fuerza pública durante manifestaciones alcanzan un nivel de intensidad que compromete la seguridad pública y los derechos de las personas, evidenciando que los mecanismos ordinarios no bastan para restablecer el orden.²⁴ En ese mismo dictamen, se determinó que estos hechos no implican la desprotección del legítimo ejercicio del derecho a la protesta pacífica.
47. En el contexto específico, los hechos descritos en el decreto ejecutivo 174 surgen como consecuencia del Decreto Ejecutivo 126, el cual dispuso la eliminación del subsidio al diésel. En relación con esta decisión se reflejan acciones de protesta como la retención de miembros policiales, el cierre forzoso de establecimientos comerciales y los bloqueos de vías con objetos corto punzantes, lo cual evidencian factores de tal intensidad que alteran de manera significativa el orden público. Conviene recordar que la Constitución atribuye a la Policía Nacional la responsabilidad de proteger la seguridad ciudadana, mantener el orden público y garantizar el libre ejercicio de los derechos;²⁵ por tanto, este tipo de hechos deben, en principio, ser atendidos mediante las atribuciones ordinarias de dicha institución.
48. Sin embargo, en el caso que nos ocupa, la intensidad y extensión de las movilizaciones, así como la concurrencia simultánea de los actos descritos en distintas provincias, superaron la capacidad operativa del régimen ordinario. En consecuencia, la Corte advierte que en las provincias de Pichincha, Cotopaxi y Chimborazo los mecanismos institucionales ordinarios resultaron insuficientes para restablecer el orden y garantizar la seguridad ciudadana.

5.4. Límites temporales y espaciales

49. El artículo 166 de la Constitución establece que la declaratoria de estado de excepción debe respetar los principios de territorialidad y temporalidad. En este sentido, la Corte ha señalado que el estado de excepción debe limitarse al tiempo estrictamente necesario y al territorio donde efectivamente se producen los hechos que motivan la declaratoria, sin que ello implique que siempre deba aplicarse el tiempo máximo permitido ni que deba abarcar todo el territorio nacional.²⁶

²⁴ CCE, dictamen 6-25-EE/25, 3 de octubre de 2025, párr. 59 y 60.

²⁵ Constitución de la República, artículo 158.- Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos. [...] La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional.

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

50. En relación con la **territorialidad**, vale la pena recordar que en el análisis de la sección 5.1. *supra* se determinó que en las provincias de Tungurahua, Bolívar, Cañar, Azuay, Orellana, Sucumbíos y Pastaza no se verificó la real ocurrencia de los hechos ni la concurrencia de la causal de grave conmoción interna, dado que no consta información suficiente en la parte considerativa del decreto, ni en los anexos presentados en sobre cerrado. En cambio, en las provincias de Pichincha, Chimborazo y Cotopaxi, se constata que los hechos descritos sí justifican la declaratoria de estado de excepción.
51. Respecto a la **temporalidad**, el decreto ejecutivo 174 dispone que la declaratoria de estado de excepción tendrá vigencia de sesenta días, con posibilidad de terminación anticipada. Aunque el artículo 164 de la Constitución reconoce que la declaratoria puede extenderse hasta ese plazo máximo, la Corte ha enfatizado que no es automático ni obligatorio agotar el tiempo máximo, sino que debe existir justificación concreta basada en la persistencia y gravedad de los hechos que motivan la medida.²⁷
52. Si bien el decreto justifica la necesidad de mantener presencia reforzada del Estado para “garantizar el orden público y proteger la vida, la integridad, los bienes y sectores estratégicos”, dicha explicación no resulta suficiente para fundamentar el uso del plazo máximo de sesenta días. La Corte Constitucional ya ha señalado que el estado de excepción no está diseñado bajo una lógica de máximos automáticos. Ni la duración inicial de 60 días ni las renovaciones de 30 días deben asumirse como estándar, sino como límites constitucionales. La temporalidad del estado de excepción debe estar directamente vinculada a la justificación concreta que sustente su necesidad, proporcionalidad y eficacia. De manera que, el tiempo propuesto debe responder a los hechos invocados y a la estrategia institucional para superar la situación excepcional, evitando así su uso desmedido o rutinario.²⁸
53. La Corte reconoce la importancia de los objetivos que motivan la declaratoria, sin embargo, llama la atención del Ejecutivo sobre la recurrencia al tiempo máximo previsto, sin aplicar las medidas extraordinarias solo por el tiempo estrictamente necesario y procurando retomar lo antes posible al régimen ordinario, en observancia de los principios de necesidad y proporcionalidad establecidos en la Constitución. En todo caso, al identificarse que se cumple nominalmente con el límite temporal constitucional, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito material previsto en el artículo 121.4 de la LOGJCC.

6. Control formal de las medidas extraordinarias adoptadas

²⁷ CCE, dictamen 5-22-EE/22, 06 de julio de 2022, párr. 56.

²⁸ CCE, dictamen 5-25-EE/25, 11 de septiembre de 2025, párr. 90; y, dictamen 5-22-EE/22, 6 de julio de 2022, párr. 57.

54. El artículo 122 de la LOGJCC determina los requisitos formales que deben reunir las medidas extraordinarias dispuestas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción.²⁹
55. Como medidas extraordinarias, el decreto ejecutivo 174 dispone: **i)** la suspensión del derecho a la libertad de reunión, conforme se indicó en el apartado anterior, y **ii)** la movilización de todas las entidades de la Función Ejecutiva, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, con el propósito de mantener el orden público, prevenir hechos de violencia, y proteger la vida, la integridad física y el derecho a la libre circulación y al desarrollo de actividades económicas.
56. Sobre la medida que dispone la movilización de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, la Corte observa que, aunque el Ejecutivo continúe denominándola “movilización”, el artículo 165 numeral 6 de la Constitución únicamente contempla el empleo de estas instituciones.³⁰ La movilización no es aplicable a sus miembros, sino únicamente a personas civiles para prestar servicios forzosos, por lo que en este caso la medida se entenderá como empleo.³¹
57. Sin perjuicio de lo anterior, ambas medidas, además de constar expresamente en el decreto ejecutivo 174, se disponen por sesenta días al igual que la declaratoria, y se aplican en las provincias señaladas, lo que permite verificar el cumplimiento de los requisitos formales establecidos en el artículo 122 de la LOGJCC.

7. Control material de las medidas extraordinarias adoptadas

58. A la luz del artículo 123 de la LOGJCC,³² este Organismo procederá a verificar que las medidas extraordinarias dispuestas en el decreto ejecutivo 174 sean estrictamente

²⁹ LOGJCC, artículo 122.- Control formal de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción.- La Corte Constitucional verificará que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplan al menos los siguientes requisitos formales: 1. Que se ordenen mediante decreto, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico; y, 2. Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción.

³⁰ Constitución de la República, artículo 165 numeral 6.- Disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y llamar a servicio activo a toda la reserva o a una parte de ella, así como al personal de otras instituciones.

³¹ CCE, dictamen 6-25-EE/25, 3 de octubre de 2025, párr.90; dictamen 1-25-EE/25, 21 de febrero de 2025, párr. 167.

³² LOGJCC, artículo 123.- Control material de las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción.- Para efectos del control material, la Corte Constitucional verificará que las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción cumplan 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; 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

necesarias, proporcionales, idóneas y causalmente vinculadas a los hechos que motivaron la declaratoria, que no exista una alternativa menos gravosa para los derechos, que se respete el núcleo esencial de los derechos constitucionales y que no se afecte el normal funcionamiento del Estado.

7.1. Suspensión del derecho a la libertad de reunión

59. El artículo 3 del decreto ejecutivo 74 dispone la suspensión del derecho a la libertad de reunión bajo los siguientes términos:

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

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

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

60. En primer lugar, es importante reiterar que los términos “limitar” y “suspender”, respecto de los cuales esta Corte ha conminado al presidente de la República a emplearlos de forma adecuada en múltiples ocasiones, presentan nuevamente una confusión.³³ Más allá de esa imprecisión terminológica, de la lectura del artículo 3 del decreto ejecutivo 174 se desprende que la suspensión del derecho de reunión y la facultad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional para desarticular reuniones se aplican únicamente en dos tipos de situaciones: **i)** cuando existan aglomeraciones en espacios públicos con el propósito de paralizar servicios públicos o sectores estratégicos, y **ii)** cuando se identifiquen reuniones en espacios públicos que representen amenazas a la seguridad ciudadana o al orden constituido. Estos supuestos tendrían como finalidad “impedir que se atente contra los derechos, libertades y garantías del resto de ciudadanas/os”.
61. Ahora bien, esta Corte recuerda que el régimen ordinario ya prevé mecanismos legales y operativos para actuar ante la mayoría de los supuestos mencionados. La Constitución, en sus artículos 158 y 163, establece que la Policía Nacional es responsable de la seguridad ciudadana, el mantenimiento del orden público y la protección del libre ejercicio de los derechos. En particular, el COIP, en sus artículos

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.

³³ CCE, dictamen 6-25-EE/25, 3 de octubre de 2025, párr. 82.

204, 262 y 346, sanciona la afectación a bienes públicos, la paralización de servicios públicos o privados, y los delitos contra la integridad personal.

62. En esa línea, se recuerda que los estados de excepción no sirven para limitar conductas que ya están prohibidas en el régimen ordinario y que cuentan con medidas para ser abordadas en el marco de ese régimen.³⁴ Ahora, se debe considerar que el decreto ejecutivo 174 establece la suspensión del derecho de protesta en función de la facultad de impedir y desarticular reuniones. Tal como lo reconoce la Observación General 37 del Comité de Derechos Humanos, sobre las reuniones pacíficas y sus elementos, el ejercicio del derecho de reunión enmarcado, por ejemplo, en la protesta social, debe requerir de una individualización de las personas que generan actos de violencia, sin que ello implique como tal una desarticulación de reuniones.³⁵ Es decir, en general, no corresponde desarticular automáticamente una reunión que evidencia actos de violencia, pues se requiere de una individualización de las personas responsables de la violencia, sin que con ello se menoscabe el ejercicio del derecho de reunión de los demás manifestantes. Por lo que se evidencia que la suspensión del derecho de reunión para impedir y desarticular reuniones marca una diferencia con el régimen ordinario.
63. Siendo así, la suspensión del derecho de reunión y la facultad de impedir y desarticular reuniones únicamente se justifica cuando los hechos superan la capacidad del régimen ordinario, es decir, en el marco de una grave conmoción interna. No cualquier episodio de violencia o alteración del orden público autoriza una suspensión de derechos. El estado de excepción solo procede frente a situaciones excepcionales, donde las medidas ordinarias se revelen insuficientes para garantizar la seguridad y el orden constitucional.
64. Por tanto, conforme al propio decreto ejecutivo 174, la suspensión del derecho de reunión y la facultad de desarticulación solo pueden aplicarse cuando se evidencie una grave conmoción interna caracterizada por: i) aglomeraciones en espacios públicos con el objeto de paralizar servicios públicos, o ii) reuniones en espacios públicos que representen amenazas a la seguridad ciudadana, al orden constituido o a sectores estratégicos.
65. Verificado el alcance de la medida, corresponde realizar el examen de proporcionalidad respecto de la suspensión del derecho de reunión. La **finalidad** de la medida, según el decreto ejecutivo 174, es impedir que se vulnere los derechos, libertades y garantías de la ciudadanía, proteger la seguridad, la libertad de tránsito, el trabajo, y la continuidad de los servicios públicos y estratégicos, garantizando un ambiente de paz y convivencia pacífica. Este fin es constitucionalmente legítimo. En

³⁴ Ver, por ejemplo, CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 116 y 154.

³⁵ Comité de Derechos Humanos en la Observación General 37, párr. 38.

cuanto a la **idoneidad**, la suspensión del derecho de reunión en los supuestos mencionados en el párrafo *ut supra* es adecuada para alcanzar el fin perseguido, pues busca evitar la paralización de servicios esenciales y contener situaciones de violencia que exceden el marco de una protesta pacífica.

66. Ahora bien, respecto a la **necesidad**, esta Corte considera que la suspensión y la intervención de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional para desarticular reuniones solo son necesarias cuando, en el contexto de una grave conmoción interna, se presenten aglomeraciones violentas que impidan el funcionamiento de servicios públicos o representen una amenaza real a la seguridad ciudadana, al orden constituido o a sectores estratégicos.
67. Tales supuestos deben interpretarse de forma estricta y no genérica. El régimen ordinario ya prevé mecanismos suficientes para responder ante actos de violencia aislados o delitos comunes. El estado de excepción no puede servir para restringir o suprimir el derecho de reunión en manifestaciones pacíficas, ni para actuar ante incidentes que puedan ser controlados mediante las competencias regulares de la Policía Nacional. Así, hechos de violencia aislados no justifican por sí mismos la suspensión del derecho ni la intervención conjunta de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Solo la concurrencia de violencia generalizada y afectaciones graves al orden público, en el marco de una grave conmoción interna, satisface el criterio de necesidad constitucional.
68. En consecuencia, la suspensión del derecho de reunión referente a la desarticulación de reuniones únicamente será necesaria cuando se aplique frente a manifestaciones que evidencien, de forma clara, una grave conmoción interna acompañada de paralización de servicios públicos, amenazas a la seguridad ciudadana, al orden constituido o a sectores estratégicos.
69. Por otra parte, en relación con la **proporcionalidad** en sentido estricto, esta Corte considera que la suspensión del derecho de reunión y la desarticulación de reuniones en espacios públicos puede ser proporcional únicamente cuando se cumplen criterios objetivos y estrictos, dentro del marco de un estado de excepción por grave conmoción interna.
70. La proporcionalidad se verifica únicamente en situaciones en que las aglomeraciones generen paralización de servicios públicos, amenazas a la seguridad ciudadana, afectación al orden constituido o paralización de sectores estratégicos, y no puede asumirse para cualquier manifestación pacífica. Sin la verificación de estos criterios, no es posible sostener que exista proporcionalidad, y es indispensable contrastar la medida con el alcance del derecho de reunión, que protege expresiones pacíficas de demandas y opiniones en espacios públicos, como elemento central de toda

democracia. La suspensión de este derecho sería desproporcionada si no se comprende y respeta su dimensión de protección.

71. El derecho a la reunión, incluyendo la protesta pacífica, no requiere autorización previa ni aun tratándose de espacios públicos,³⁶ pues su exigencia generaría restricciones ilegítimas que vulnerarían el ejercicio del derecho en un estado democrático. Asimismo, los criterios de paralización de servicios públicos, amenaza a la seguridad ciudadana, afectación al orden o paralización de sectores estratégicos no deben interpretarse de manera abstracta; no todo cierre de vía evidencia una grave conmoción interna.³⁷ Por ello, la suspensión general del derecho de reunión frente a actos violentos aislados resulta desproporcionada, y la evaluación de violencia debe realizarse de manera individualizada,³⁸ identificando responsables concretos, tal como lo reconoce la Observación General 37 del Comité de Derechos Humanos, que establece la presunción de pacifismo en todas las reuniones.³⁹ La violencia ejercida por terceros, provocadores o contra manifestantes no transforma una reunión pacífica en violenta.⁴⁰
72. Para que la suspensión del derecho de reunión sea proporcional, esta debe actuar únicamente sobre quienes ejercen violencia, garantizando la individualización de los actos y respetando estrictamente los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y humanidad en el uso de la fuerza, conforme a la Constitución y los instrumentos internacionales.⁴¹ La identificación de proporcionalidad en el control constitucional del estado de excepción no exime a la fuerza pública de cumplir con estos estándares; por el contrario, deben aplicarlos con especial atención y de manera más estricta,⁴² bajo responsabilidad ante cualquier desobediencia.⁴³
73. En conclusión, la suspensión a la libertad de reunión prevista en el artículo 3 del decreto ejecutivo 174 puede considerarse proporcional únicamente cuando exista evidencia de grave conmoción interna, caracterizada por aglomeraciones que generen paralización de servicios públicos o representen amenazas a la seguridad ciudadana, al orden constituido o la paralización de sectores estratégicos. La suspensión del

³⁶ Ver, CIDH, Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos, 31 diciembre 2015, párr. 129; Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, 31 de diciembre de 2011, párr. 137, párrs. 140-142.

³⁷ CCE, dictamen 6-25-EE/25, 03 de octubre de 2025, párr. 66. En este apartado, la Corte determinó que se configura la real ocurrencia de los hechos que consistían en cierres viales sumados a hechos violentos suscitados en el marco de las manifestaciones.

³⁸ Comité de Derechos Humanos en la Observación General 37, relativa al derecho de reunión pacífica, párr. 38.

³⁹ Comité de Derechos Humanos en la Observación General 37, párr. 17.

⁴⁰ Comité de Derechos Humanos en la Observación General 37, párr. 18.

⁴¹ CCE, sentencia 59-19-IS/21, 19 de mayo de 2021, párr. 29.

⁴² CCE, sentencia 59-19-IS/21, 19 de mayo de 2021, párr. 28 y 29.

⁴³ Se pone en consideración los informes públicos realizados por organizaciones de derechos humanos, en el marco del ejercicio del derecho de protesta ante el Decreto Ejecutivo 126 de 12 de septiembre de 2025 que dispuso la eliminación del subsidio al diésel.

derecho de reunión y la desarticulación de manifestaciones deben cumplir con la individualización de actos violentos y el uso progresivo y proporcionado de la fuerza, y cualquier incumplimiento de estos parámetros genera responsabilidad y requiere investigación y sanción. Esta Corte enfatiza que los actos violentos de algunos participantes no justifican la represión indiscriminada de todos los asistentes, y que la protección del derecho de reunión pacífica es esencial incluso en el contexto de medidas excepcionales.

- 74.** Como un factor adicional, se hace énfasis en que la suspensión del derecho analizado no abarca las reuniones pacíficas. Tal como se señala en el decreto ejecutivo 174, la suspensión no implica el “derecho a manifestarse siempre que sea pacíficamente, y sin afectar los derechos, libertades y garantías del resto de la ciudadanía”. El Estado debe garantizar el derecho a la protesta pacífica, lo que implica la identificación individualizada de las personas responsables de los actos de violencia, considerando incluso la posible existencia de personal infiltrado, lo cual requiere de investigación. En función de lo mencionado, no cualquier acto de violencia genera que la reunión no sea pacífica.
- 75.** Además, el ejercicio del derecho de reunión –en el marco del derecho de protesta– también requiere de un entendimiento de las diversas formas de protesta por parte de los distintos sectores de la población como las de pueblos y nacionalidades indígenas, o como las diversas formas de manifestación artísticas y culturales, las cual requieren de protección en el régimen constitucional democrático.

7.2. Movilización de la Función Ejecutiva y empleo de la fuerza pública

- 76.** El artículo 4 del decreto ejecutivo 174 dispone la movilización de las entidades de la Función Ejecutiva, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en los siguientes términos:

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

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

La movilización de la Policía Nacional tendrá por objeto reforzar el control interno para garantizar la integridad y la convivencia pacífica de los ciudadanos a nivel nacional y la intervención emergente ante incidentes que vulneren derechos de las personas, garantizar

el derecho al libre tránsito, libre desarrollo de actividades económicas y evitar la destrucción del patrimonio nacional y cultural.

77. Sobre la **movilización de la Función Ejecutiva**, la Constitución, en su artículo 165 numeral 8, permite que durante los estados de excepción se dispongan movilizaciones que sean necesarias. Asimismo, el artículo 36 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado establece que la movilización nacional, ya sea total o parcial, implica pasar de las actividades ordinarias del Estado a operaciones de crisis o emergencia, ordenando de manera forzosa la prestación de servicios individuales o colectivos, tanto para personas naturales como jurídicas, nacionales o extranjeras. Es decir, que la movilización implica disponer a personas naturales o jurídicas civiles la prestación de servicios forzosos,⁴⁴ por lo que en principio la figura no es aplicable a la Función Ejecutiva.
78. Además, esta Corte observa que el decreto en análisis no justifica la necesidad de movilizar a la Función Ejecutiva. Los considerandos no precisan el alcance de la medida, ni indican qué servicios forzosos se ordenan, ni establecen criterios que permitan determinar concretamente en qué consiste la movilización de estas entidades. En ausencia de tales parámetros, resulta imposible evaluar la proporcionalidad de la medida frente al marco constitucional y legal vigente.
79. En todo caso se recuerda que, según lo señalado en el Dictamen 6-25-EE/25, la Función Ejecutiva cuenta con amplias competencias para actuar a nivel nacional dentro del marco ordinario.⁴⁵ El artículo 141 de la Constitución le otorga facultades para la rectoría, planificación, ejecución y evaluación de políticas públicas y planes nacionales, lo que le permite atender los problemas que afectan a la sociedad sin recurrir necesariamente a medidas extraordinarias como la movilización prevista en este decreto. En consecuencia, la disposición carece de justificación específica y excede lo estrictamente necesario para el cumplimiento de las competencias ordinarias de la Función Ejecutiva. Además, se enfatiza que la Función Ejecutiva está facultada para desplegar sus actuaciones en el territorio, según considere que es conveniente.
80. En relación con la “**movilización**” de la **Policía Nacional y las Fuerzas Armadas**, la Corte ha reiterado en varias ocasiones que la “movilización” no constituye una medida aplicable a los miembros de estas instituciones en el marco de un estado de excepción. Esta figura se limita a ordenar a personas naturales o jurídicas civiles la prestación de servicios forzosos.⁴⁶ De conformidad con el artículo 165 de la Constitución, para las

⁴⁴ CCE, dictamen 1-25-EE/25, 21 de febrero de 2025, párr. 167; y, dictamen 6-25-EE/25, 03 de octubre de 2025, párr. 90.

⁴⁵ CCE, dictamen 6-25-EE/25, 03 de octubre de 2025, párr. 89.

⁴⁶ CCE, dictamen 1-25-EE/25, 21 de febrero de 2025, párr. 167; y, dictamen 6-25-EE/25, 03 de octubre de 2025, párr. 90.

Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, lo constitucionalmente posible es disponer su empleo, entendido como la utilización legítima de la fuerza dentro del marco de sus competencias y respetando el ejercicio del derecho a la protesta social de conformidad con la Constitución.

- 81.** Sobre el **empleo de la Policía Nacional**, el artículo 4 del decreto ejecutivo establece que esta intervendrá para garantizar la integridad y la convivencia pacífica de los ciudadanos, actuar de manera emergente ante incidentes que vulneren derechos, proteger el derecho al libre tránsito y al desarrollo de actividades económicas, y prevenir la destrucción del patrimonio nacional y cultural. Estas funciones, sin embargo, se encuentran ya previstas en el régimen ordinario. El artículo 158 de la Constitución establece que “la protección interna y el mantenimiento del orden público son responsabilidad de la Policía Nacional”, y el artículo 163 dispone que esta institución debe “atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional”.
- 82.** Si bien se ha reconocido que esta medida podría tener un fin constitucionalmente válido, y ser idónea, necesaria y proporcional para el control del orden público, conforme el dictamen 6-25-EE/25,⁴⁷ el empleo de la Policía Nacional para los fines descritos en el artículo 4 no constituye una medida extraordinaria ni específica del estado de excepción. Tal como se ha citado en la normativa previa, el empleo de la Policía Nacional que se encuentra plenamente habilitada dentro de sus competencias ordinarias. En consecuencia, esta medida no genera un efecto útil adicional en el marco del estado de excepción, y su aplicación no se distingue del ejercicio regular de funciones de mantenimiento del orden y protección de los derechos de la ciudadanía.⁴⁸
- 83.** Por otra parte, en cuanto al **empleo de las Fuerzas Armadas**, corresponde realizar el examen de proporcionalidad. En relación con la **finalidad**, el decreto ejecutivo 174 dispone su participación con el fin de restablecer el orden público, de manera complementaria a las acciones de la Policía Nacional. En los considerandos del decreto se argumenta que la capacidad operativa de la Policía Nacional se ha visto sobrepasada por la escalada y coordinación de actos violentos, por lo que el empleo de las Fuerzas Armadas busca apoyar sus labores para recuperar el orden. Siendo así, se refleja un fin constitucionalmente válido a la luz del artículo 158 de la Constitución.⁴⁹ Respecto a la

⁴⁷CCE, dictamen 6-25-EE/25, 03 de octubre de 2025, párr. 91.

⁴⁸ En la misma línea se ha resuelto sobre estados de excepción en los que se emplea la Policía Nacional para actuar en atención del orden y la seguridad ciudadana. Ver, CCE, dictamen 1-25-EE/25, 21 de febrero de 2025.

⁴⁹ Art. 158.- Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos. Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial. La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional. Las servidoras y servidores de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional se formarán bajo los fundamentos de la democracia y de los derechos

idoneidad, se observa que dicha medida puede considerarse conducente al fin, ya que, en un contexto de grave conmoción interna, la intervención complementaria de las Fuerzas Armadas puede contribuir al restablecimiento del orden, conforme al artículo 158 de la Constitución.

84. Ahora bien, en cuanto a la **necesidad**, se debe recordar que la Policía Nacional es la institución competente para garantizar la seguridad ciudadana y el orden público. Solo en casos excepcionales en los que se demuestre que su capacidad ha sido superada puede justificarse el apoyo temporal de las Fuerzas Armadas. Esto por cuanto las medidas del régimen ordinario no muestran un ámbito de actuación similar al de las Fuerzas Armadas y al del alcance de sus atribuciones relativas a la seguridad y orden ciudadano, en contextos como el del presente estado de excepción. Cabe aclarar que esta intervención no puede ser autónoma ni independiente, sino que debe realizarse bajo coordinación operativa con la Policía Nacional y con estricta sujeción al mando civil.
85. Esta Corte enfatiza que la necesidad de esta medida se justifica únicamente en el marco del estado de excepción por grave conmoción interna. Cualquier acto de violencia aislado o eventual no basta para activar la intervención militar. El empleo de las Fuerzas Armadas se considera necesario solo cuando exista una situación de violencia generalizada que haya desbordado la capacidad policial, y su actuación deberá limitarse a los objetivos específicos del estado de excepción.
86. Asimismo, la intervención militar debe guardar coherencia con el análisis previo sobre la suspensión del derecho de reunión: su actuación solo es legítima cuando las aglomeraciones en espacios públicos tengan por objeto paralizar servicios públicos, o cuando exista una amenaza efectiva a la seguridad ciudadana, al orden constituido o a sectores estratégicos. En esos casos, la participación de las Fuerzas Armadas debe mantenerse dentro de límites estrictos, tanto en el tiempo como en su alcance operativo. Bajo los criterios expuestos, es posible encontrar justificada la necesidad del empleo de las Fuerzas Armadas.
87. En relación con la **proporcionalidad** en estricto sentido, de acuerdo con lo establecido por esta Corte en el Dictamen 6-25-EE/25, la intervención de las Fuerzas Armadas para el mantenimiento del orden público debe ser excepcional, temporal, complementaria, subordinada, condicionada y fiscalizada. Esto significa que no pueden sustituir a la Policía Nacional ni ampliar sus competencias, sino actuar bajo su coordinación y sujeción al mando civil.⁵⁰

humanos, y respetarán la dignidad y los derechos de las personas sin discriminación alguna y con apego irrestricto al ordenamiento jurídico.

⁵⁰ CCE, dictamen 6-25-EE/25, 03 de octubre de 2025, párr. 93.

- 88.** Su actuación debe además ajustarse a los principios de uso progresivo, necesario y proporcional de la fuerza, conforme a la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos. En el contexto de protestas o manifestaciones, esto exige individualizar a las personas responsables de actos de violencia, evitando cualquier uso indiscriminado de la fuerza contra el conjunto de manifestantes. Las Fuerzas Armadas, como institución garante de los derechos y libertades ciudadanas, deben respetar el derecho a la protesta pacífica y a la resistencia.
- 89.** En consecuencia, el empleo de las Fuerzas Armadas solo será proporcional cuando su actuación sea excepcional, subsidiaria, subordinada, complementaria, temporal, focalizada y fiscalizada, y se realice con pleno respeto al uso progresivo y proporcional de la fuerza, a la individualización de la violencia y a las garantías del derecho a la protesta pacífica. La proporcionalidad de la medida también exige la existencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas y denuncia frente a eventuales abusos o violaciones de derechos humanos.
- 90.** De esta forma, la Corte considera que la medida de empleo de las Fuerzas Armadas prevista en el artículo 4 del decreto ejecutivo 174 puede reputarse proporcional únicamente si se cumplen de manera estricta los parámetros señalados.

*

* *

- 91.** En virtud de lo analizado, esta Corte determina que la declaratoria de estado de excepción dispuesta en el decreto ejecutivo 174 es constitucional únicamente respecto de las provincias de Pichincha, Cotopaxi y Chimborazo, en las que se ha demostrado la configuración de la causal por grave conmoción interna. También determina que la suspensión del derecho de reunión y el empleo de las Fuerzas Armadas son constitucionales solo si se ejecutan bajo los límites, condiciones y parámetros establecidos en este dictamen, en estricto respeto a la Constitución y los derechos humanos.
- 92.** Respecto de las demás provincias, Tungurahua, Bolívar, Cañar, Azuay, Orellana, Sucumbíos y Pastaza, la presidencia de la República no ha acreditado información suficiente que justifique la declaratoria del estado de excepción. La Corte no puede avalar medidas extraordinarias sin sustento fáctico suficiente, pues ello desnaturalizaría el carácter excepcional del régimen y ampliaría indebidamente las facultades del Ejecutivo.
- 93.** Finalmente, la Corte enfatiza en el deber de fortalecer el diálogo, la concertación y los mecanismos democráticos de participación que garanticen la vigencia del orden

constitucional. Esto implica la generación de mecanismos de diálogo sólidos que, sin discriminación, consideren las desigualdades estructurales y las distintas realidades de la población ecuatoriana, así como el entendimiento de pueblos y nacionalidades indígenas con enfoque intercultural. El diálogo es un mecanismo democrático esencial en el restablecimiento de todo orden.

94. A su vez, esta Corte recuerda que la declaratoria de constitucionalidad e inconstitucionalidad se realiza de manera abstracta, y no define ni valida situaciones específicas como puede ser la detención legal o ilegal de personas, la determinación del uso de la fuerza desproporcionado o no, o sucesos de represión y/o criminalización específicos de la protesta. Este tipo de valoración debe realizarse de manera individualizada en los casos concretos, en la vía correspondiente y por autoridad competente en función de los derechos reconocidos en la Constitución, instrumentos internacionales y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. A las autoridades correspondientes les corresponde realizar las investigaciones –entre otras situaciones– sobre los actos de violencia; las aprehensiones y detenciones ilegales, arbitrarias y/o ilegítimas; y, el uso desproporcionado de la fuerza, el cual debe ser riguroso en contextos de estados de excepción.⁵¹ Esto incluyendo el enfoque intercultural y en atención de los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas en los casos que correspondan.

8. Decisorio

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

1. **Declarar** la constitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción por grave conmoción interna dispuesta en el decreto ejecutivo 174, únicamente respecto de las provincias de Pichincha, Cotopaxi y Chimborazo durante su período de vigencia.
2. **Declarar** la inconstitucionalidad del estado de excepción en las provincias de Tungurahua, Bolívar, Cañar, Azuay, Orellana, Sucumbíos y Pastaza, por falta de justificación suficiente de los requisitos materiales exigidos por la Constitución por parte de la Presidencia de la República.
3. **Declarar** la constitucionalidad de la suspensión del derecho a la libertad de reunión, ordenada en el artículo 3 del decreto ejecutivo 174, en las provincias de

⁵¹ Conforme el párrafo 72 *supra*, la Corte ha señalado que, en contextos como estos y bajo un estado de excepción, los criterios para el uso de la fuerza deben ser observados de manera más estricta. Ver, CCE, sentencia 59-19-IS/21, 19 de mayo de 2021, párr. 28

Pichincha, Cotopaxi y Chimborazo, bajo el cumplimiento de los parámetros determinados en la sección 7.1 de este dictamen.

- 4. Declarar** la constitucionalidad de la medida dispuesta en el artículo 4 del decreto ejecutivo 174 sobre el empleo de las Fuerzas Armadas, bajo los parámetros establecidos en la sección 7.2. Se precisa que el régimen ordinario ya faculta a la Policía Nacional para los fines previstos en dicho artículo. Además, se excluye la medida de movilización de la Función Ejecutiva dada la falta de justificación, y se recuerda su facultad de actuación en el territorio nacional.
- 5. Requerir** a la Fiscalía General del Estado y a las autoridades competentes de la justicia ordinaria que investiguen y actúen sobre posibles aprehensiones y detenciones ilegales, arbitrarias y/o ilegítimas; y; usos desproporcionados de la fuerza ocurridos en el marco del estado de excepción del decreto ejecutivo 174, conforme lo dispone el artículo 166 de la Constitución.
- 6. Recordar** al presidente de la República, a las demás instituciones del Estado y a la ciudadanía los estándares de protección del derecho a las reuniones pacíficas y sus componentes: derecho a la protesta y a resistir que no pueden ser suspendidos en el marco del estado de excepción de conformidad con la Constitución y la Observación General 37 del Comité de Derechos Humanos.
- 7. Disponer** a la Defensoría del Pueblo que, en el marco de sus atribuciones constitucionales y legales, emita informes sobre posibles vulneraciones de derechos humanos en el marco del estado de excepción, y cómo se han activado los mecanismos correspondientes para evitar, investigar y sancionar hechos suscitados en el referido marco.
- 8. Recordar** que las servidoras y servidores públicos, así como las autoridades de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, son responsables por los posibles abusos o violaciones de derechos que se hubieren cometido durante la vigencia de los estados de excepción, de conformidad con los artículos 159 y 166 de la Constitución. La obediencia debida no exime de responsabilidad a quienes ejecuten órdenes contrarias a la Constitución o los derechos humanos.
- 9. Recordar** al Gobierno Nacional los procesos de diálogo democrático, inclusivo e intercultural.
- 10. Recordar** a la Asamblea Nacional que, conforme al artículo 166 de la Constitución y al artículo 46 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, tiene la competencia de revisar y revocar la declaratoria de estado de excepción.

11. Notifíquese y publíquese.

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, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez; y, dos votos salvados de los jueces constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Raúl Llasag Fernández, el viernes 28 de noviembre de 2025, en la continuación de la sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 27 de noviembre de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL