

BOLETÍN

JURISPRUDENCIAL

EDICIÓN ESPECIAL COVID-19



Marzo - Septiembre 2020

Corte Constitucional del Ecuador

Boletín jurisprudencial [recurso electrónico]: edición mensual / Corte Constitucional del Ecuador; Secretaría Técnica Jurisdiccional; Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional. -- (marzo-sep. 2020). -- Quito: Corte Constitucional del Ecuador, 2020.

82 pp.

Edición especial

ISSN: **2697-3502**

<https://www.corteconstitucional.gob.ec/index.php/boletines-jurisprudenciales/boletines-jurisprudenciales-2020/boletinespecialcovid-19.html>

1. Jurisprudencia constitucional - Ecuador. **2.** Garantías constitucionales. **3.** Derecho procesal constitucional. **I.** Corte Constitucional del Ecuador. **II.** Título

CDD21: 342.02648 **CDU:** 342.565.2(866) **LC:** KHK 2921 .C67 2020 **Cutter-Sanborn:** C827

Catalogación en la fuente: Biblioteca "Luis Verdesoto Salgado", Corte Constitucional del Ecuador

Corte Constitucional del Ecuador

Jueces

Hernán Salgado Pesantes (Presidente)
Daniela Salazar Marín (Vicepresidenta)
Ramiro Avila Santamaria
Karla Andrade Quevedo
Carmen Corral Ponce
Agustín Grijalva Jiménez
Enrique Herrería Bonnet
Alí Lozada Prado
Teresa Nuques Martínez

Autor

Secretaría Técnica Jurisdiccional

Editor y co-autor

Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional

Diseño y Diagramación

Dirección Nacional de Comunicación

Corte Constitucional del Ecuador

José Tamayo E10-25 y Lizardo García

(02) 3941800

Quito-Ecuador

<https://www.corteconstitucional.gob.ec/>

ÍNDICE DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

AN Acción por incumplimiento de norma

AP Acción de protección

ART. Artículo

BI Bachillerato Internacional

CCE Corte Constitucional del Ecuador

CES Consejo de Educación Superior

CGE Contraloría General del Estado

CJ Consejo de la Judicatura

CN Consulta de norma

CNJ Corte Nacional de Justicia

COE Comité de Operaciones de Emergencia

COIP Código Orgánico Integral Penal

COVID-19 Corona virus disease 2019

CRE Constitución de la República del Ecuador

DPE Defensoría del Pueblo

EP Acción extraordinaria de protección

EE Estado de excepción

FFAA Fuerzas Armadas

GAD Gobierno Autónomo Descentralizado

IA Acción de inconstitucionalidad de actos normativos con efectos generales

IESS Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

IN Acción pública de inconstitucionalidad

IS Acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales

LOES Ley Orgánica de Educación Superior

LOGJCC Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional

OMS Organización Mundial de la Salud

OTECEL Operadora de telefonía móvil

MI Ministerio del Interior

MSP Ministerio de Salud Pública

PN Policía Nacional

PPL Persona privada de la libertad

SACC Sistema Automatizado de la Corte Constitucional

SRI Servicio de Rentas Internas

VIH Virus de Inmunodeficiencia Humana

PRESENTACIÓN DEL PRESIDENTE DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional tiene una alta responsabilidad con toda la sociedad al ser guardián de la Constitución y esta tarea ha sido particularmente desafiante en el contexto de la pandemia del Covid-19. La encomiable tarea de administrar justicia constitucional es una labor que continúa aún por encima de esta grave pandemia.

Este boletín jurisprudencial, de edición especial, tiene el fin de colaborar en la cultura constitucional del país divulgando las decisiones de la Corte Constitucional vinculadas a la pandemia del Covid-19. En él, se encontrará información referente a las decisiones adoptadas en torno a la pandemia en las distintas fases de admisión, fondo, seguimiento, selección y revisión que conoce la Corte. Todas estas decisiones son fruto de significativas y sustanciosas deliberaciones que han sido adoptadas con responsabilidad y prolijidad.

La Corte Constitucional juega un papel fundamental protegiendo los Derechos y en la construcción diaria del Estado de Derecho, por lo tanto, ha tomado muy en serio su tarea en este contexto de emergencia sanitaria, que ha afectado al mundo entero. Coherente con su actuar independiente, la Corte, se ha preocupado por precautelar los derechos de las personas generando y profundizando criterios adecuados en cada una de sus decisiones.

El presente Boletín busca difundir lo realizado por la Corte de marzo a septiembre del 2020 en torno a la pandemia, tiempo en el que esta Institución ha trabajado continuamente y de forma honesta para emitir dictámenes de calidad. Una sola publicación resulta corta para reflejar todo lo que hace un organismo como la Corte Constitucional, que al administrar justicia constitucional debe asegurar y fortalecer, todos los días, el Estado Constitucional de Derechos y Justicia. Lo que este Boletín busca es resaltar el contenido de la jurisprudencia constitucional en el contexto de la Pandemia del Covid-19.



Prof. Hernán Salgado Pesantes
Juez Presidente

CONTENIDO

DECISIONES DE SUSTANCIACIÓN	6
1. SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y PROTECCIÓN DEL ESTADO DEMOCRÁTICO.....	10
2. DERECHOS CONSTITUCIONALES DE CONTENIDO PROCESAL.....	20
3. DERECHO A LA EDUCACIÓN	23
4. MOVILIDAD HUMANA	29
DECISIONES DE LA SALA DE ADMISIÓN	31
1. DERECHO AL TRABAJO.....	34
2. INTEGRIDAD PERSONAL.....	37
3. TUTELA JUDICIAL EFECTIVA	37
4. MOVILIDAD HUMANA	38
5. DERECHOS DE PERSONAS DE GRUPOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA.....	39
6. EDUCACIÓN.....	40
7. PRESUPUESTO ESTATAL Y TRIBUTOS.....	41
DECISIONES DE LA SALA DE SELECCIÓN	43
1. PRISIÓN PREVENTIVA Y CONDICIONES CARCELARIAS.....	46
2. RESTRICCIÓN DE MOVILIDAD POR “TOQUE DE QUEDA” Y ALLANAMIENTO A VIVIENDA..	46
3. PEDIDOS DE SUSTITUCIÓN DE PENA PRIVATIVA DE LA LIBERTAD POR CONDICIONES CARCELARIAS	46
4. TRATAMIENTO DE DESECHOS TÓXICOS EN UN HOSPITAL PÚBLICO	47
5. PERMISOS PARA TRABAJADORES SUSTITUTOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD	47
6. ATENCIÓN MÉDICA EN PERÍODO DE LACTANCIA CON DIFICULTADES PARA OBTENER PERMISO.....	47
7. AUDIENCIA DE FLAGRANCIA LLEVADA A CABO VÍA TELEFÓNICA POR PARTE DEL JUEZ Y EL FISCAL.....	47
8. CLASIFICACIÓN POR TEMÁTICAS DE CASOS SELECCIONADOS VINCULADOS A COVID-19	48
SEGUIMIENTO DE SENTENCIAS Y DICTÁMENES	50
1. AUTOS EMITIDOS EN LA FASE DE SEGUIMIENTO EN LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN	50
2. SEGUIMIENTO A LOS DICTÁMENES DE ESTADO DE EXCEPCIÓN POR COVID-19	52
REFLEXIONES CONSTITUCIONALES	58

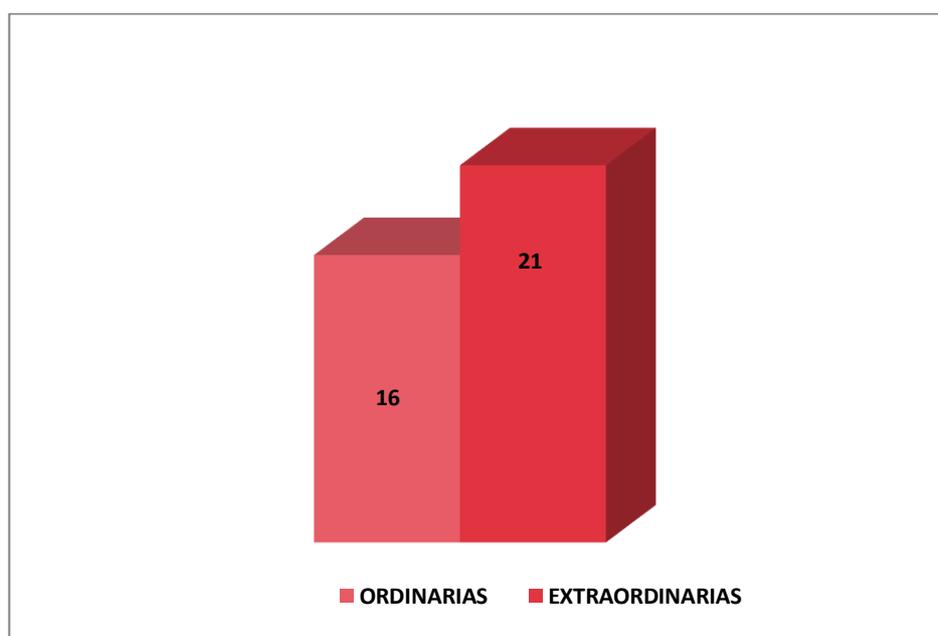
DECISIONES DE SUSTANCIACIÓN

Durante los meses en los que se encontró vigente el estado de excepción, decretado a causa de la pandemia COVID-19, la Corte Constitucional del Ecuador continuó ejerciendo activamente sus competencias, con el objetivo de precautelar los derechos constitucionales de las personas durante el régimen extraordinario y, a su vez, no detener la resolución de las causas represadas.

En el presente apartado, se exponen los datos que demuestran la actividad del organismo, en la emisión de sentencias y dictámenes, dentro de las cuales se destacan aquellas específicamente relacionadas con la pandemia COVID-19.

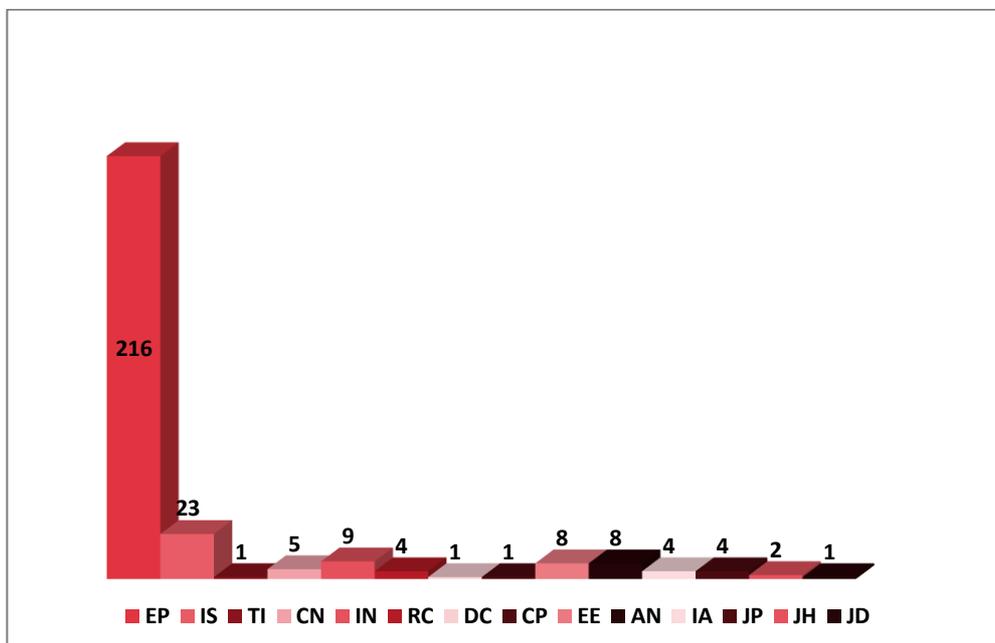
Además de las decisiones vinculadas estrechamente con la pandemia, a pesar de la dificultad que representa el distanciamiento social, durante este período, la Corte emitió sentencias relevantes y de alta complejidad, que invitamos a nuestros lectores a revisar en los boletines mensuales publicados por la Corte.

Número de sesiones de Pleno realizadas durante la vigencia del estado de excepción por COVID-19



El Pleno de la Corte Constitucional se reunió en 37 ocasiones durante el período comprendido entre el 16 de marzo y el 9 de septiembre de 2020, de ellas, las juezas y jueces constitucionales fueron llamados 16 veces a sesiones ordinarias y 21 extraordinarias.

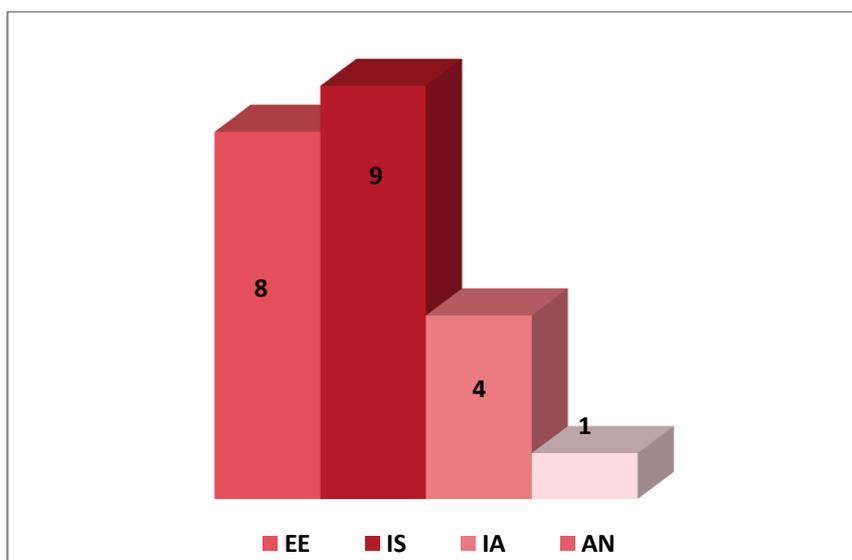
Número de sentencias y dictámenes adoptados durante la vigencia del estado de excepción por COVID-19



La Corte Constitucional, entre el 16 de marzo y el 9 de septiembre de 2020¹, resolvió **290** acciones. De estas, a la fecha de cierre del presente boletín se encuentran notificadas 287 decisiones, cuyo detalle es el siguiente: acciones extraordinarias de protección (EP), 216 casos; acciones de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales (IS), 23 casos; dictámenes de tratados internacionales (TI), 1 caso; consultas de norma (CN), 5 casos acciones públicas de inconstitucionalidad de actos normativos (IN), 9 casos; reformas constitucionales (RC), 4 casos; dirimencia de competencia (DC), 1 caso; consulta popular (CP), 1 caso; estados de excepción (EE), 8 casos; acciones por incumplimiento (AN), 8 casos; inconstitucionalidades de actos normativos con efectos generales (IA), 4 casos; sentencias de revisión de acción de protección (JP), 4 casos; sentencias de revisión de acción de hábeas corpus (JH), 2 casos; y, sentencia de revisión de acción de hábeas data (JD), 1 caso.

¹ Las fechas corresponden a las sesiones de Pleno celebradas durante la vigencia del estado de excepción decretado por la pandemia COVID-19.

Número de decisiones vinculadas con la pandemia de COVID-19



A la vez, la Corte, en el período de estudio, emitió **22** decisiones vinculadas con la pandemia, que se detallan a continuación: estados de excepción (EE), 8 casos;² acciones de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales (IS), 9³ casos; inconstitucionalidades de actos normativos con efectos generales (IA), 4⁴ casos; y, acciones por incumplimiento (AN), 1⁵ caso.

Audiencias públicas celebradas en casos vinculados con la pandemia de COVID-19

Con el propósito de transparentar las actuaciones de jueces constitucionales dentro de sus procesos y permitir el acceso de las partes, otros interesados y la ciudadanía a estas diligencias, los jueces sustanciadores de casos vinculados con la pandemia, procuraron celebrar audiencias públicas a través de medios telemáticos, a las que concurrieron una gran cantidad de actores de sectores públicos y privados.

Para viabilizar la celebración de audiencias virtuales la Corte emitió la Resolución Nro. 005-PLE-CCE-2020, en la que estableció que: *“las audiencias públicas se celebrarán por medios digitales, de conformidad con los lineamientos que oportunamente establezcan las juezas y jueces sustanciadores o el Pleno del Organismo”*.⁶

² 1-20-EE/20, 1-20-EE/20A, 2-20-EE/20, 3-20-EE/20, 3-20-EE/20A, 4-20-EE/20, 5-20-EE/20 y 5-20-EE/20A.

³ 28-20-IS/20, 29-20-IS/20, 30-20-IS/20, 31-20-IS/20, 32-20-IS/20, 33-20-IS/20, 34-20-IS y acumulados, 37-20-IS/20 y 65-20-IS/20.

⁴ 2-20-IA/20 y acumulados, 9-20-IA/20, 8-20-IA/20 y 10-20-IA/20.

⁵ 15-20-AN/20.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Resolución 005-PLE-CCE-2020, emitida el 13 de mayo de 2020.

Durante la vigencia del estado de excepción los jueces y juezas de la Corte celebraron varias audiencias virtuales, de las cuales, se describen aquellas que tuvieron relación con la pandemia COVID-19.

Caso	Tema	Jueza o Juez sustanciador	Fecha de la diligencia	Número de Intervinientes	Visualizaciones en Facebook Live
34-20-IS y acumulados	Modificaciones al presupuesto de las universidades públicas.	Carmen Corral Ponce	28/05/2020	40	Primera Transmisión 135,7 mil Segunda Transmisión 55 mil
10-20-IA	Suspensión del Bachillerato Internacional.	Ramiro Avila Santamaría	15/06/2020	21	25 mil
37-20-IS	Modificaciones presupuestarias en la educación.	Daniela Salazar Marín	18/06/2020	18	25 mil
15-20-AN	Asignaciones presupuestarias a instituciones de educación superior.	Teresa Nuques Martínez	10/07/2020	17	6,4 mil
33-20-IN	Normativa sobre uso progresivo, racional y diferenciado de la fuerza de las FFAA.	Karla Andrade Quevedo	03/08/2020	42	Al presentar problemas con la transmisión en FB se realizó la transmisión en YouTube, obteniendo 2501 visualizaciones

A continuación, se describe el contexto general que dio lugar a las decisiones adoptadas por la Corte en relación a la pandemia COVI-19, con especial énfasis en los principios y derechos constitucionales que estas analizaron y desarrollaron.

1. SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y PROTECCIÓN DEL ESTADO DEMOCRÁTICO

1.1 Control constitucional de los decretos de estado de excepción

En aplicación del principio de supremacía constitucional y con el objetivo de proteger el Estado democrático, la Corte Constitucional controló la constitucionalidad de ocho (8) decretos emitidos por el Presidente de la República en el contexto de la pandemia COVID-19.

1.1.1 En el dictamen [1-20-EE/20](#),⁷ relativo a la constitucionalidad de la declaratoria y medidas ordenadas en el Decreto Ejecutivo 1017, la Corte Constitucional en tutela de los derechos constitucionales, señaló obligaciones específicas a ser cumplidas por las autoridades estatales para proteger a los siguientes grupos de personas:

Personas en situación de calle

[...] adoptar las medidas necesarias para proteger a las personas en situación de calle y otras personas en situaciones de vulnerabilidad a causa de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción.

Personas pacientes

[...] asegurará que se proteja la información personal de los pacientes o de las personas examinadas sanitariamente en razón de esta pandemia.

Personas en situación de movilidad

[...] permitirá, en las circunstancias excepcionales de este periodo de emergencia sanitaria, el ingreso adecuado de las personas nacionales y extranjeros con residencia en el país, que se encuentren en tránsito al país o en zonas fronterizas; debiendo imponerse los debidos controles sanitarios y la sujeción a las directrices emitidas por las autoridades de salud.

Personas sometidas a procesos judiciales y administrativos

⁷ Sobre esta decisión existió pedido de aclaración y ampliación, mismo que fue resuelto mediante auto [1-20-EE/20](#).

[...] en todo proceso judicial o administrativo iniciado por presunto incumplimiento de las medidas adoptadas en estado de excepción, se debe salvaguardar el debido proceso, conforme a los artículos 76 y 77 de la Constitución, así como garantizar el cuidado sanitario necesario sobre personas y bienes, a fin de evitar la propagación de la pandemia anotada.

1.1.2 El dictamen [1-20-EE/20A](#), emitido en el marco de la declaratoria de estado de excepción establecida en el Decreto Ejecutivo 1019 que instituyó como zona de seguridad a toda la provincia del Guayas, la Corte para evitar abusos de poder en el contexto del estado de excepción ordenado por la pandemia COVID-19, impuso y ratificó obligaciones específicas a ciertos sujetos y entidades para garantizar los derechos reconocidos en la Constitución:

Fuerzas Armadas y Policía Nacional

[...] es deber de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional ejecutar sus actividades en el marco del respeto estricto de los derechos fundamentales y aplicar el uso progresivo de la fuerza en cumplimiento de los parámetros de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad.

Comité de Operaciones de Emergencia Nacional

[...] las disposiciones del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional sobre la zona especial de seguridad declarada deberán sujetarse a la Constitución, la ley y a los límites impuestos en el dictamen No. 1-20-EE/20 [...]

[...] ni el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional, ni ninguna otra autoridad de aplicación del Decreto Ejecutivo No. 1019, podrá limitar o restringir derechos distintos a los suspendidos en la declaratoria de estado de excepción constante en el Decreto Ejecutivo No. 1017 de 16 de marzo de 2020; dado que ello es una potestad exclusiva del Presidente de la República conforme la regulación y formalidades establecidas en los artículos 164, 165 y 166 de la Constitución.

Autoridades locales

Esta Corte Constitucional exhorta a las autoridades con competencia en la provincia del Guayas a cumplir el deber irrestricto de sujetarse a las atribuciones que expresamente les confiere la Constitución y la ley, conforme al artículo 226 de la Constitución; y a enmarcar sus actuaciones en la debida coordinación con los demás organismos e instituciones del sector público, de manera especial con las autoridades de aplicación señaladas en el artículo 9 del Decreto Ejecutivo No. 1019.⁸

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen 1-20-EE/20A, de 25 de marzo de 2020.

1.1.3 En el dictamen [2-20-EE/20](#), emitido en el conocimiento del Decreto Ejecutivo 1052, relativo a la renovación de la declaratoria de estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional, en atención a la pandemia de COVID-19, la Corte Constitucional en aras de proteger el Estado democrático, conminó al gobierno central a adoptar los mecanismos necesarios para afrontar la pandemia por medios ordinarios:

Exhortar al Gobierno Nacional para que, dentro de los treinta días de vigencia del Decreto [...] de forma coordinada con todas las autoridades nacionales y locales, tome las medidas necesarias para organizar y afrontar la pandemia de conformidad con los mecanismos jurídicos ordinarios.

Además, emitió directrices para proteger los siguientes derechos constitucionales:

Salud

Exhortar al Gobierno Nacional para que tome acciones tendientes a fortalecer el sistema público de salud y a articular eficazmente la red pública integral de salud; a continuar y ampliar los programas de vacunación para evitar brotes de enfermedades prevenibles; y, entre otras medidas posibles para garantizar el derecho a la salud, a organizar campañas de nutrición y alimentación adecuada encaminadas a fortalecer los sistemas inmunológicos de las personas.

Educación y conectividad

Disponer que el Gobierno Nacional garantice el acceso universal a la educación en el nivel inicial, básico y bachillerato, y tome medidas para prevenir la deserción escolar.

Disponer que el Gobierno Nacional tome medidas para acceder a la educación por todos los medios de comunicación disponibles, para fomentar en la mayor medida posible el acceso a la conectividad y disminuir la brecha digital, y para difundir información actual sobre la transmisión y la gravedad de la COVID-19, formas de prevención y prácticas de higiene en el sistema educativo.

Trabajo

Disponer que el Gobierno Nacional y las autoridades competentes expidan directrices y protocolos para que, cuando se disponga el retorno, tanto en el sector público como en el privado, se garanticen las condiciones de salubridad para evitar futuros contagios o rebrotes [...]

Acceso a la información, libertad de expresión y protesta pública

Disponer que el Gobierno Nacional y las autoridades competentes garanticen el derecho de acceso a la información oficial, faciliten la labor de periodistas y personas defensoras de derechos humanos y difundan, por todo medio posible, información veraz y confiable [...]

Disponer que el Gobierno Nacional y las autoridades competentes respeten el derecho a la protesta pacífica, promuevan medidas de bioseguridad, usen progresivamente y cuando fuere necesario la fuerza, y garanticen el debido proceso en caso de producirse infracciones penales [...]

Con especial énfasis en la protección de los siguientes grupos de personas:

Mujeres

Disponer que las autoridades competentes fortalezcan los servicios de respuesta a la violencia de género [...]

Pueblos indígenas

Disponer que el Gobierno Nacional y demás autoridades competentes garanticen los derechos de los pueblos indígenas reconocidos en la Constitución durante el estado de excepción [...]

Personas en situación de movilidad humana

Disponer que el Gobierno Nacional y las autoridades competentes tomen medidas para prevenir los contagios de las personas en situación de movilidad humana, asegurar su acceso a servicios de salud y coordinar el retorno seguro [...]

Personas privadas de libertad

Exhortar a jueces, juezas, tribunales, fiscales, al Presidente de la República, la Asamblea Nacional, [...] de acuerdo a sus competencias constitucionales y legales, atender [...] conforme a derecho, sobre indultos, amnistías, medidas cautelares y penas alternativas a la privación de libertad, la prelibertad y la libertad condicional con el objetivo de evitar la propagación de la pandemia a las personas privadas de libertad.

1.1.4 En la decisión [3-20-EE/20, voto salvado y voto concurrente](#), dictada en el contexto del Decreto Ejecutivo 1074, relativo a la nueva declaratoria de estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional, en atención a la pandemia de COVID-19 y a la emergencia económica sobreviniente a la emergencia sanitaria, la Corte Constitucional, en voto de mayoría, además de ratificar las directrices emitidas en los anteriores dictámenes de estado de excepción para la protección de los derechos de las

personas, emitió dictamen de constitucionalidad condicionada del decreto puntualizando que:

Declarar que la “emergencia económica” que prescribe el Decreto 1074, no es constitutiva de ninguna de las causales establecidas en el artículo 164 de la Constitución, que permita establecer y/o mantener un régimen de excepcionalidad en el país.

Disponer que el Presidente de la República informe cada 30 días a esta Corte, contados a partir de la notificación del presente dictamen, sobre las acciones dirigidas a establecer un régimen de transición a la “nueva normalidad”

Requerir a las distintas funciones del Estado así como a las autoridades locales, para que, en el ámbito de sus funciones, trabajen de manera coordinada, para alcanzar mecanismos adecuados que permitan combatir y controlar de manera eficiente y sostenible la pandemia del COVID-19, de modo que, una vez finalizado el presente estado de excepción, se pueda organizar y afrontar la pandemia de conformidad con los mecanismos jurídicos ordinarios.

Los jueces Agustín Grijalva Jiménez y Alí Lozada Prado concurrieron el voto, mientras que las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Daniela Salazar Marín y el juez constitucional Ramiro Avila Santamaría sostuvieron mediante voto salvado que el Decreto Ejecutivo 1074 viola los límites temporales, espaciales y materiales establecidos en la Constitución, por lo que la Corte debió haber declarado su inconstitucionalidad con efecto diferido.

1.1.5 En el dictamen [3-20-EE/20A y voto salvado](#), la Corte Constitucional, mediante voto de mayoría, resolvió la inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo 1109, relativo a la recaudación anticipada del impuesto a la renta del ejercicio fiscal 2020, en atención a la pandemia de COVID-19 y a la emergencia económica sobreviniente a la crisis sanitaria.

En este contexto, el organismo manifestó que:

[...] la recaudación anticipada del impuesto a la renta pretende solucionar una emergencia económica que puede y debe ser solventada a través de los mecanismos jurídicos y democráticos ordinarios. La falta de un adecuado diseño de políticas económicas y de acuerdos políticos no puede ser utilizada como justificativo para la emisión de estados de excepción ni para la adopción de medidas excepcionales con fundamento en el mismo, pues aquello atenta contra los límites establecidos por el constituyente para el régimen de excepcionalidad.

Como consecuencia se declara la inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo 1109 y se lo deja insubsistente, por lo que en caso de haber existido recaudación, los sujetos pasivos de la medida podrán solicitar la devolución del monto pagado; utilizar el valor pagado

*como crédito tributario de acuerdo a lo prescrito por la normativa vigente; o, en su defecto, acreditar el valor pagado como un anticipo voluntario, de conformidad con la disposición general tercera de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19.*⁹

Por su parte, los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet, Hernán Salgado Pesantes y las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez, emitieron un voto salvado en el que, entre otras consideraciones, se mencionó que la recaudación anticipada de tributos es una atribución prevista expresamente en la Constitución y consecuentemente, puede ser dictada por el Presidente de la República en el marco de un estado de excepción.

1.1.6 La Corte Constitucional también emitió el dictamen [4-20-EE/20](#) sobre el Decreto Ejecutivo 1125, relativo a la declaratoria de estado de excepción por conmoción interna en todos los centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional, en atención a las circunstancias de violencia social que se han producido al interior de dichos centros.

En el dictamen, el organismo principalmente resolvió que:

[...] las limitaciones a los derechos a la inviolabilidad de correspondencia, libertad de reunión y de asociación sean necesarias y proporcionales en la medida que permitan cumplir exclusivamente los objetivos del estado de excepción.

[...] la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, realice un seguimiento a la implementación de las medidas dispuestas [...] Si la Defensoría del Pueblo verifica que se han producido violaciones a derechos constitucionales, deberá activar los mecanismos y acciones necesarias previstas en el ordenamiento jurídico.

[...] el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores, el Ministerio del Interior, la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas brinden las facilidades necesarias para que la Defensoría del Pueblo verifique el cumplimiento de las medidas en todos los centros de privación de libertad y en sus exteriores.

Llamar la atención al Presidente de la República para que emprenda la implementación de soluciones estructurales al problema carcelario más allá del estado de excepción. En tal virtud, en el término de 20 días contados desde la finalización del estado de excepción deberá remitir a esta Corte Constitucional y a la Defensoría del Pueblo un plan de acción

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen 3-20-EE/20A, de 10 de agosto de 2020.

a mediano y largo plazo para afrontar la crisis en el sistema carcelario mediante el régimen ordinario.¹⁰

1.1.7 La Corte Constitucional emitió el dictamen [5-20-EE/20](#), a través del cual resolvió la constitucionalidad condicionada del Decreto Ejecutivo 1126, relativo a la renovación por 30 días de la declaratoria de estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional, en atención a la pandemia de COVID-19, en este, hizo especial hincapié en las medidas a ser adoptadas por el gobierno nacional para enfrentar la pandemia bajo el régimen legal ordinario:

[...] transcurrido este período de 30 días de renovación del estado de excepción la Corte Constitucional no admitirá una nueva declaratoria sobre los mismos hechos que han configurado calamidad pública en dos ocasiones previas con sus respectivas renovaciones.

El Gobierno Nacional en coordinación con todas las autoridades nacionales y seccionales, adoptará las medidas normativas y de políticas públicas necesarias y adecuadas para enfrentar la crisis sanitaria mediante las herramientas ordinarias una vez que fenezcan los 30 días de renovación del estado de excepción.

Disponer a las autoridades estatales que, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, desarrollen e implementen coordinadamente las acciones idóneas para enfrentar la pandemia mediante herramientas ordinarias, una vez que fenezca el estado de excepción. El COE Nacional y los COE seccionales constituyen las instancias técnicas que deberán propiciar planes y estrategias de contención y recuperación de la crisis sanitaria, en el ámbito de su competencia y en coordinación con las autoridades públicas correspondientes.

La Asamblea Nacional emitirá la regulación legal idónea para mitigar y controlar la pandemia provocada por el COVID-19, así como para ajustar la legislación vigente a las necesidades actuales. En todo momento observará los principios de aplicación de los derechos previstos en el artículo 11 de la Constitución y garantizará el ejercicio de los derechos de las y los ciudadanos y colectivos, especialmente de grupos de atención prioritaria. Toda regulación de derechos será efectuada siempre que sea indispensable para enfrentar la pandemia y por el tiempo que sea estrictamente necesario.¹¹

1.1.8 En el dictamen [5-20-EE/20A](#), la Corte emitió dictamen de constitucionalidad del Decreto Ejecutivo 1137, relativo a la recaudación anticipada del impuesto a la renta con cargo al ejercicio fiscal 2020 a ciertos sujetos pasivos, con el objeto de cubrir los principales valores pendientes de pago en el sector salud, así como, las principales necesidades sanitarias por la pandemia de COVID-19.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen 4-20-EE/20, de 19 de agosto de 2020.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen 5-20-EE/20, de 24 de agosto de 2020.

Al respecto, el organismo verificó:

[...] una relación de causalidad directa e inmediata entre el hecho que dio lugar a la declaratoria del estado de excepción con esta medida excepcional de recaudación anticipada del impuesto a la renta, puesto que el motivo que originó la calamidad pública es la pandemia provocada por el COVID19, aspecto que busca ser enfrentado a través del pago de los requerimientos de salud priorizados, que serán cubiertos mediante los ingresos económicos derivados del pago anticipado del impuesto a la renta.

[...] la Corte observa que la medida en estudio es idónea, ya que, en función del informe técnico preparado por el Ministerio de Economía y Finanzas, se desprende que los ingresos producto de la recaudación anticipada permitirán cubrir varias necesidades sanitarias pendientes, como resultado de la reducción en la recaudación impositiva debido a las medidas de aislamiento y distanciamiento social implementadas desde el mes de marzo de 2020, lo que provocó, a su vez, la disminución en el ingreso permanente del Estado.

(...) se verifica la proporcionalidad de la medida, debido a que identifica a los contribuyentes que se encuentran en mejor capacidad de contribuir, sobre la base de parámetros objetivos, para recaudar el monto que pueda cubrir los gastos priorizados en materia de salud.

Con la finalidad de garantizar que los fondos económicos recaudados anticipadamente a través de esta medida, cumplan cabalmente con su propósito y sean empleados exclusivamente para enfrentar la crisis sanitaria, la Corte Constitucional dispone que el Gobierno Nacional informe detalladamente a este Organismo los montos recaudados y su destino, lo cual será examinado dentro de la fase de verificación de cumplimiento del caso 5-20-EE, por tratarse de una medida dictada en el marco de la renovación del estado de excepción.¹²

1.2 Acciones de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales

Durante la vigencia del estado de excepción y luego de controlar la constitucionalidad de los decretos ejecutivos, la Corte recibió varias demandas en las que se alegaba el incumplimiento de los dictámenes de constitucionalidad emitidos por la Corte. En el presente apartado se destacan aquellas decisiones que, si bien desestimaron la pretensión de las partes, puntualizaron cuál es el carácter de las medidas adoptadas por la Corte para controlar la constitucionalidad de los decretos.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, dictamen 5-20-EE/20A, de 4 de septiembre de 2020.

1.2.1 Sentencia [29-20-IS/20](#):¹³ La Corte se pronunció respecto al presunto incumplimiento del literal g) del dictamen, por el cual este Organismo ordenó que todo desplazamiento del personal de salud, Policía Nacional y Fuerzas Armadas, debe realizarse cumpliendo con los parámetros sanitarios dispuestos por la autoridad competente, el cual, a decir del accionante, habría sido incumplido en tanto el gobierno central habría priorizado el pago de obligaciones internacionales.

La Corte aclaró que, al verificar la constitucionalidad de un estado de excepción está facultado para señalar parámetros de regulación de las medidas adoptadas por la Presidencia, más no tiene competencia para decretar otras medidas como ordenar el no pago de obligaciones internacionales. De este modo, la Corte indicó que la pretensión de los accionantes desatendía la naturaleza de la acción de incumplimiento y de la siguiente manera explicó el alcance de la disposición cuyo cumplimiento se solicitaba:

62. En el dictamen [...] 1-20-EE/20 cuyo incumplimiento se alega, la Corte Constitucional estableció una serie de parámetros a ser observados en la aplicación del decreto que fue objeto del control, incluyendo una resolución dirigida a resguardar la protección integral de los derechos a la vida y a la salud de los miembros de la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas y del personal médico. Es previsible que, como toda actividad que realizan los órganos públicos, la observancia de dichos parámetros implique la erogación de recursos económicos. Más aún, al hallarnos ante una emergencia sanitaria, dichos recursos deben ser utilizados de forma prioritaria y preferente. Sin embargo, la Corte Constitucional no estableció, ni le correspondía establecer en el dictamen de constitucionalidad sobre el estado de excepción, la fuente específica de la que deben provenir los recursos económicos necesarios para hacer efectivas las medidas dispuestas en el decreto o para cumplir los parámetros señalados en el dictamen constitucional.

Adicionalmente, reforzó la necesidad de que todas las instituciones del Estado, incluida la Corte Constitucional, actúen en el ámbito de sus competencias durante la vigencia del estado de excepción:

77. Por último, esta Corte Constitucional considera necesario enfatizar que reconoce el derecho que tienen todas las personas al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, y que el derecho a la salud es indispensable para el ejercicio de otros derechos inherentes a la persona. La Corte Constitucional no desconoce el impacto que la propagación de la pandemia del COVID-19 ha tenido en el Ecuador y en el resto del mundo, así como las obligaciones del Estado ecuatoriano de adoptar todas las medidas y esfuerzos necesarios para garantizar el efectivo goce y ejercicio de este derecho, y en particular para proteger a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, así como al personal de salud que se está desplazando para enfrentar la emergencia

¹³ Sobre esta decisión existió pedido de aclaración y ampliación, mismo que fue resuelto mediante auto [29-20-IS/20](#).

sanitaria. No obstante, en la garantía de este derecho, todas las autoridades, incluida la Corte Constitucional, deben actuar exclusivamente en el ámbito de sus competencias.

1.2.2 Sentencia [30-20-IS/20](#): La Corte analizó el presunto incumplimiento del literal f) del dictamen 1-20-EE/20, relacionado con el uso progresivo de la fuerza por parte de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, ocasionado, según la accionante, por el retiro del personal policial del cantón Baños, la Corte resolvió desestimar la acción.

La Corte indicó cuál es el papel fundamental de los parámetros establecidos por este Organismo en el marco de los dictámenes expedidos ante la declaratoria de un estado de excepción en los siguientes términos:

16. Los parámetros establecidos por la Corte Constitucional en los dictámenes relativos a las declaratorias de estados de excepción precisan el marco de actuación dentro del cual las autoridades ejecutivas, especialmente el Presidente de la República, tienen un margen de discrecionalidad operativa para diseñar las intervenciones públicas convenientes al estado de excepción. En tal virtud, en una acción de incumplimiento, a la Corte solamente le corresponde velar por la observancia del señalado marco delimitador de la actuación de los poderes públicos, pero no tiene atribución para interferir con el referido margen de discrecionalidad operativa.

Por lo tanto, a decir de la Corte, la disposición de la Ministra de Gobierno de retirar al personal policial del cantón Baños, no configuró un incumplimiento por cuanto éste no determinó ninguna pauta acerca de cómo distribuir al personal policial en los distintos territorios a nivel nacional.

1.2.3 Sentencia [33-20-IS/20](#): En el conocimiento de una acción de incumplimiento de los parámetros establecidos en los numerales 1 (literales a, b, h, i, j y k), 2 y 4 del dictamen 1-20-EE/20, la Corte comprobó la cooperación institucional entre el GAD de Esmeraldas y el COE Nacional para expedir medidas sanitarias que permitan evitar la propagación del COVID-19, con lo cual, se aseguró que el GAD de Esmeraldas expida ordenanzas en el marco de sus competencias y con respeto a los derechos de los ciudadanos y ciudadanas, e indicó:

56. La Corte destaca que la coordinación de la Administración pública (art. 227 CRE) debe ser interpretada como un principio organizativo que tiene por objetivo optimizar las acciones de los organismos y dependencias del sector público y, de tal modo, evitar la duplicidad, contradicción o superposición de competencias. Por ello, no cabe entender al principio de coordinación exclusivamente como un mandato de jerarquía absoluta entre los distintos niveles de gobierno.

2. DERECHOS CONSTITUCIONALES DE CONTENIDO PROCESAL (Tutela judicial efectiva y debido proceso)

2.1 Acciones de inconstitucionalidad de actos normativos con efectos generales

En el ejercicio del control constitucional de actos administrativos con efectos generales emitidos por diferentes entidades del Estado como el Consejo de la Judicatura y la Corte Nacional de Justicia, la Corte estableció importantes directrices para proteger los derechos a la tutela judicial efectiva y debido proceso penal.

2.1.1 Sentencia [2-20-IA/20 y acumulados](#): Los representantes de varias organizaciones defensoras de derechos humanos presentaron una demanda de inconstitucionalidad de actos administrativos con carácter general, impugnando: i) la resolución 031-2020, expedida el 17 de marzo de 2020 por el Pleno del Consejo de la Judicatura; y, ii) el memorando circular DP17-2020-0178-MC, emitido el 15 de abril de 2020 por la Dirección Provincial del Consejo de la Judicatura de Pichincha. Pese a que las resoluciones impugnadas habían sido derogadas, la Corte Constitucional con el fin de proteger el derecho a la tutela judicial efectiva, mencionó que:

31 [...] la vigencia de las garantías jurisdiccionales adquiere una especial importancia en estados de excepción, en los que dichas garantías operan como protección principal de los derechos fundamentales frente a las facultades excepcionales otorgadas al ejecutivo, así como de ellas depende la confiabilidad en el sistema de justicia y el respeto al orden democrático. Por lo tanto, esta Corte considera que su suspensión implicaría una grave afectación a la tutela judicial efectiva y al deber de protección judicial.

2.1.2 Sentencia [8-20-IA/20 y votos salvados](#): Angee Francesca Fajardo Ortega presentó acción pública de inconstitucionalidad en contra de las resoluciones 004-2020 y 005-2020 emitidas por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia respecto de la suspensión de plazos y términos en los procesos judiciales debido a la emergencia sanitaria por COVID-19.

En esta sentencia la Corte, mediante el análisis de la caducidad de la prisión preventiva, tuteló el derecho al debido proceso penal y el derecho a la libertad, al mencionar que:

60. [...] el respeto de la excepcionalidad de la privación preventiva de la libertad, así como de sus límites temporales y materiales es fundamental para la efectiva garantía de los derechos reconocidos por las disposiciones que integran el bloque de constitucionalidad, así como para la vigencia de la supremacía constitucional. Tan es así que el irrespeto a los límites de la prisión preventiva ha provocado múltiples pronunciamientos que declaran la responsabilidad internacional del Estado ecuatoriano por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Por lo expuesto, este Organismo considera que

las resoluciones 004-2020 y 005-2020 son constitucionales en la medida en que no sean aplicadas con el propósito de justificar que en virtud de éstas el plazo de caducidad de la prisión preventiva determinado en el artículo 77 numeral 9 de la Constitución se suspendió.

61. A la luz de la interpretación conforme establecida, esta Corte estima oportuno enfatizar que los mecanismos para ejercer un control judicial frente a la caducidad de la prisión preventiva determinados por el artículo 89 de la Constitución, en concordancia con el artículo 43 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales, así como los previstos en los artículos 535 y 536 del Código Orgánico Integral Penal se encuentran a disposición de las y los ciudadanos. Esto incluye a los casos en que dichas solicitudes hayan sido negadas con base en la consideración de que la suspensión de términos y plazos prevista en las resoluciones impugnadas tuvo también el efecto de suspender el cómputo del plazo de caducidad de la prisión preventiva, establecido en el artículo 77 numeral 9 de la Constitución. Es decir, la presente interpretación condicionada tiene efectos a partir de la emisión de las resoluciones 004-2020 y 005-2020 impugnadas y será de cumplimiento obligatorio por parte de las autoridades administrativas y judiciales, pues de otra manera no se podría garantizar la superioridad jerárquica de la Constitución y la efectiva vigencia de los derechos reconocidos en ésta.

Las juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez, Carmen Corral Ponce y el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet emitieron votos salvados. La jueza Nuques Martínez sostuvo que era imprescindible analizar el especial contexto de la pandemia y su impacto en la responsabilidad de los operadores judiciales, como un factor eximente o atenuante. El juez Herrería Bonnet consideró que las resoluciones impugnadas no eran actos administrativos con efectos generales y, por lo tanto, la Corte no tenía competencia para conocer la acción planteada.

2.2 Acciones de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales

En el conocimiento de dos acciones de incumplimiento de sentencias la Corte resaltó la importancia de que los derechos de las personas sean tutelados de manera adecuada durante la vigencia del estado de excepción, especialmente permitiendo su acceso a la justicia.

2.2.1 Sentencia [32-20-IS/20](#): La Corte conoció una acción en la que se alegó el incumplimiento de la sentencia 29-20-IS/20 en relación a la prohibición de suspender las garantías jurisdiccionales durante el estado de excepción.

A pesar de que la acción fue improcedente por reclamar el cumplimiento de una decisión desestimatoria que no contenía una medida que sea exigible, la Corte fue reiterativa en el deber de las autoridades de velar por la tutela de los derechos y en ese sentido indicó:

22. *Esta Corte Constitucional reconoce que las garantías jurisdiccionales constituyen mecanismos indispensables para proteger los derechos reconocidos tanto en la Constitución como en los instrumentos internacionales de derechos humanos, y que en el actual contexto de estado de excepción por la emergencia sanitaria, tales garantías permiten también verificar la necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas en el ejercicio de las facultades excepcionales. De ahí que las garantías jurisdiccionales, bajo ninguna circunstancia, son susceptibles de suspensión conforme lo dispone el artículo 165 de la Constitución en concordancia con el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.*

2.2.2 Sentencia [65-20-IS/20](#): Se presentó una acción de incumplimiento del literal e) numeral ii) del dictamen 3-20-EE/20, que establece la vigencia de todos los derechos que no fueron suspendidos en la declaratoria de estado de excepción. Los accionantes alegaron la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en virtud de las exigencias de firma electrónica para la presentación de demandas ante la Corte Constitucional, y ante la imposibilidad de presentar una acción de acceso a la información pública a través del sistema del Consejo de la Judicatura.

En relación a las alegaciones de los accionantes, este Organismo indicó:

26. *[S]e desprende que para el ingreso de escritos y demandas se mantiene el mecanismo tradicional de recepción física de documentos, con la implementación de medidas de bioseguridad ajustadas a la regulación y situación actual del país; pero además, se ha añadido una herramienta tecnológica adicional y complementaria para facilitar el acceso a la Corte Constitucional por medios digitales.*

27. *Aquello, contrario a limitar el acceso a la Corte Constitucional, amplía los medios a través de los cuales los ciudadanos pueden presentar escritos y demandas ante esta Magistratura, lo cual se traduce en un desarrollo que promueve el derecho a la tutela judicial efectiva en su elemento de acceso. Precisamente, al implementar un nuevo y adicional mecanismo para acceder a la jurisdicción de la Corte, se promueve el ejercicio de este derecho y se evita la indefensión de los justiciables.*

36. *[E]ste Organismo garantiza la presentación física de demandas o escritos a todas las personas y además ha implementado un sistema tecnológico que complementa al medio tradicional de recepción de documentos, en procura de brindar una alternativa digital a los usuarios del sistema de administración de justicia en esta materia. Consecuentemente, debido a la emergencia sanitaria se ampliaron las vías para la presentación de demandas o escritos, sin que exista una limitación al derecho a la tutela judicial efectiva en su elemento de acceso, contrario a lo afirmado por los accionantes.*

En cuanto a la imposibilidad de presentar garantías jurisdiccionales a través del sistema del Consejo de la Judicatura, la Corte informó:

46. [S]e evidencia que este Organismo ha efectuado varias acciones tendientes a que los órganos competentes garanticen el acceso de la ciudadanía a las garantías jurisdiccionales para proteger sus derechos constitucionales en el marco del estado de excepción, y así verificar qué acciones o correctivos institucionales se han tomado al respecto. En efecto, se mantiene una etapa activa destinada a este propósito concreto, en la cual se ha recabado información proveniente de organismos públicos, organizaciones ciudadanas e individuos particulares.

47. Si bien la alegación puntual de los accionantes no corresponde ser examinada a través de la presente acción de incumplimiento, podría constituir un insumo dentro de la fase de seguimiento. Esto, en razón de que la Corte Constitucional, por medio de aquella vía, requiere permanentemente información al Consejo de la Judicatura y dispone que se investiguen patrones de conducta para que, de ser el caso, se tomen los correctivos necesarios y así asegurar la tutela judicial efectiva.

3. DERECHO A LA EDUCACIÓN

La Corte Constitucional del Ecuador recibió varias demandas que buscaban tutelar el derecho a la educación durante la vigencia del estado de excepción, para lo cual, los accionantes utilizaron diversas vías, ya sea para impugnar decisiones y/u omisiones del poder ejecutivo, o para reclamar el supuesto incumplimiento de las disposiciones contenidas en los dictámenes de estado de excepción emitidos por esta Corte.

En casos como el 9-20-IA, 34-20-IS y 37-20-IS, se puede observar cómo las soluciones a las que arriba el Organismo dependen de la naturaleza de la competencia que ejerce en el conocimiento de cada caso concreto y los límites dicha naturaleza impone a los jueces y juezas. Así, en el primero de los casos, la Corte analizó en estricto sentido la constitucionalidad del oficio circular MEF-VGF-2020-003-C, expedido el 16 de abril del 2020 por el Viceministro de Finanzas, y lo declaró inconstitucional; mientras que, en los dos segundos, la Corte analizó si dicho acto generó el incumplimiento de las disposiciones contenidas en el dictamen 1-20-EE/20, lo cual no pudo ser acreditado y consecuentemente las acciones fueron negadas.

Pese a la negativa que recibieron los casos 34-20-IS y acumulados, y 37-20-IS, la Corte resaltó que la forma en que ejerce el Ministerio de finanzas sus facultades, debe ser respetuosa de la Constitución, en particular de las disposiciones que priorizan y protegen el presupuesto asignado a salud y educación.

El derecho a la educación, fue además tutelado por la Corte a través de diversos autos de seguimiento, atendiendo los pedidos de la DPE que cuestionaban el recorte presupuestario y otros comparecientes, que pedían revisar la situación de las y los becarios en el exterior por el retraso en el desembolso de las becas. Decisiones que serán desarrolladas en el apartado respectivo del presente boletín.

3.1 Acciones públicas de inconstitucionalidad de actos administrativos con efectos generales

3.1.1 Sentencia [9-20-IA/20 y voto salvado](#):¹⁴ Docentes de la Universidad Central del Ecuador plantearon una acción pública de inconstitucionalidad por la forma y por el fondo en contra del oficio circular MEF-VGF-2020-003-C, expedido el 16 de abril del 2020 por el Viceministro de Finanzas; y, del oficio circular MEF-SP-2020-0002 de 20 de abril del 2020, emitido por la Subsecretaria de presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas, y, c) Resolución RPC-SO-012 -No.238- 2020, expedida por el Consejo de Educación Superior el 06 de mayo del 2020.

En esta sentencia, la Corte, mediante el desarrollo de los principios de autonomía universitaria y calidad, buscó proteger el derecho a la educación superior pública:

161. La educación es un derecho que crea condiciones para el ejercicio de muchos otros derechos como el trabajo, la cultura, la salud y la participación democrática. La Constitución, en el artículo 26, llega a conceptualizarla como una verdadera “garantía social de la igualdad e inclusión social” y, además, como una precondition del buen vivir. En definitiva, el derecho a la educación tiene una dimensión e incidencia social fuertemente estructural. Por esta razón, la Constitución prioriza la inversión en educación, frente a otras áreas de la inversión pública. Ello implica que los márgenes de escrutinio en cuanto a la regresividad del derecho a la educación son más exigentes.

178. En definitiva, estas regulaciones adoptadas por la Resolución acusada no son idóneas para proteger el derecho constitucional a la educación en el nivel superior, en tanto otorgan a los docentes un tiempo evidentemente insuficiente para la preparación de clases, mientras en varios casos eliminan el tiempo de investigación y vinculación a la comunidad de los docentes de mayor dedicación.

La Corte declaró la inconstitucionalidad de los actos impugnados:

Declarar la inconstitucionalidad por el fondo de la Circular No. MEF-VGF-2020-0003-C, emitida por el Viceministro de Finanzas, Fabián Aníbal Carrillo Jaramillo, el 16 de abril de 2020, exclusivamente en relación con las medidas aplicables a las universidades y escuelas politécnicas públicas [...] Declarar la inconstitucionalidad por el fondo del artículo único numerales 1, 2, 3 y 5 de la Resolución No. RPC-SO-012-No.238-2020, emitida por el Consejo de Educación Superior [...]

La jueza constitucional Carmen Corral Ponce, y los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Hernán Salgado Pesantes disintieron con el voto de mayoría, respecto

¹⁴ Sobre esta decisión existió pedido de aclaración y ampliación, mismo que fue resuelto mediante auto [9-20-IA/20](#).

al análisis realizado en dicha sentencia, pues consideraron que estos actos fueron emitidos con carácter temporal a propósito de la situación económica que vive el país, en aplicación a la legislación vigente, por lo que en su criterio, ni la Circular del Ministerio de Finanzas, ni la Resolución del CES impugnadas, son inconstitucionales.

3.1.2 Sentencia [10-20-IA/20](#): Madres y padres de familia de estudiantes de Bachillerato Internacional BI, demandaron la inconstitucionalidad del Memorando MINEDUC-MINEDUC-2020-00205-M, emitido por la Ministra de Educación, en el que ordenó no iniciar el Programa del Diploma del Bachillerato Internacional en 77 instituciones educativas públicas del régimen Costa y Galápagos en el período lectivo 2020-2021.

En esta sentencia, la Corte declaró inconstitucional el acto impugnado por el fondo y por la forma y para proteger el derecho a la educación y seguridad jurídica manifestó que:

43. El derecho a la educación es considerado como uno de los deberes primordiales del estado. Esa importancia se refleja en las regulaciones constitucionales con respecto al presupuesto educativo. La Constitución ordena que el presupuesto de educación debe ser financiado “de manera oportuna, regular y suficiente.” Además, considera que el derecho a la educación “constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión.” Tanta relevancia le otorga la Constitución a la educación, que en un estado de excepción se puede utilizar los fondos públicos para otros fines, menos los correspondientes a salud y educación.

54. Cuando el MINEDUC tomó la decisión de forma intempestiva, sin la debida justificación, sin medir el impacto que esta disposición causaría en las familias y los adolescentes, ha afectado a las legítimas expectativas de los estudiantes del BI y la predictibilidad del ordenamiento jurídico, que es segundo parámetro del derecho en análisis. Consecuentemente, se ha violado la seguridad jurídica de las personas que tenían expectativas legítimas de continuar en el programa del BI.

55. Por todo lo expuesto, por violar el derecho a la educación, los principios que rigen el presupuesto de educación y la seguridad jurídica, el Memorando es inconstitucional por el fondo.

3.2 Acciones por incumplimiento de norma

3.2.1 En la sentencia [15-20-AN/20](#), la Corte Constitucional conoció la acción por incumplimiento presentada por la Universidad del Azuay, la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, la Universidad Politécnica Salesiana, la Universidad Laica Vicente Rocafuerte de Guayaquil, la Universidad Católica de Cuenca, la Universidad Técnica Equinoccial y la Universidad Técnica Particular de Loja, en contra del Ministro de Economía y Finanzas por el presunto incumplimiento de los artículos 22 y 33 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

En esta sentencia, la Corte identificó que las obligaciones que fueron incumplidas hacían referencia al derecho a la educación, y en especial, a las asignaciones presupuestarias y rentas de las instituciones de educación superior, y para proteger dicho derecho manifestó que:

35 [...] a fin de cumplir con los principios de oportunidad y eficiencia que permitan la atención adecuada a los destinatarios finales (los estudiantes de escasos recursos); estas asignaciones deben realizarse en el momento óptimo para devengar los costos de estudios de los becarios y evitar cualquier obstáculo para la satisfacción del derecho a la educación de aquellos. En este sentido, siendo que la matriculación y los aranceles – principales costos educativos- son rubros de exigibilidad sucesiva y mensualizada, debe entenderse que las transferencias por parte del Ministerio de Economía y Finanzas hacia las accionantes debió de seguir idéntica periodicidad.

La Corte aceptó la acción y declaró el incumplimiento de la norma referida por los accionantes.

3.3 Acciones de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales

3.3.1 En la sentencia [34-20-IS/20 y acumulados](#),¹⁵ se presentó una acción de incumplimiento de los numerales 2 y 3 de la parte resolutive del dictamen 1-20-EE/20, en virtud de la circular expedida por el Ministerio de Finanzas, por el cual, a criterio de los accionantes, se recortaba el presupuesto de las universidades públicas.

La Corte analizó las pretensiones de los accionantes a la luz de la naturaleza de la acción de incumplimiento de sentencias e indicó que de acuerdo al texto constitucional le corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión, y señaló:

106. En adición, este ámbito competencial se complementa con varias disposiciones constitucionales que conectan el sistema económico con las políticas públicas sostenibles y sustentables, de tal forma que las finanzas públicas deben administrarse y gestionarse de una manera eficiente y responsable para asegurar que los recursos efectivamente generados o recaudados financien la administración gubernamental y servicio público. Es así que constitucionalmente se determina que el Estado Central cuenta con la competencia para adoptar las políticas económica, fiscal y tributaria acorde al artículo Art. 261 número 5 de la Carta Constitucional.

¹⁵ Sobre esta decisión existió pedido de aclaración y ampliación, mismo que fue resuelto mediante auto [34-20-IS/20 y acumulados](#).

De esta forma, la Corte no evidenció arrogación de funciones por parte de dicha cartera del Estado, y señaló que, aunque las directrices presupuestarias son medidas ordinarias otorgadas al Ministerio correspondiente *“estas facultades ordinarias no pueden nunca contradecir la disposición constitucional prevista en el art. 165.2 de la CRE”*.

Finalmente, la Corte señaló que debido a la naturaleza del presupuesto de las universidades correspondiente a las preasignaciones del FOPEDEUPO, el Ministerio está facultado a regular y realizar ajustes presupuestarios en los siguientes términos:

140. El segmento del presupuesto de las universidades correspondiente a las preasignaciones del FOPEDEUPO, se formula conforme a una proyección de recaudación del impuesto a la renta y del impuesto al valor agregado. En función de ello, una proyección puede variar y por consiguiente, la preasignación también, de ahí la característica intrínseca de flexibilidad que tiene el presupuesto. Tal principio presupuestario sustenta la atribución legal del Ministerio de Economía y Finanzas de realizar las modificaciones presupuestarias que se requieran para responder ante un eventual déficit; desde luego, una modificación presupuestaria en ese sentido, debe ser precedida de la proyección correspondiente. Evidentemente, esa prerrogativa no es absoluta pues el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, por delegación de la Constitución de la República, prescribía en su artículo 74.10 que se puede aumentar y rebajar los ingresos y gastos que modifiquen los niveles fijados en el Presupuesto General del Estado hasta por un total del 15% respecto de las cifras aprobadas por la Asamblea Nacional.

3.3.2 En la sentencia [37-20-IS/20 y voto concurrente](#), varios accionantes presentaron una acción de incumplimiento del dictamen 1-20-EE/20 numeral 1 literal j y numerales 2 y 3 por parte del Ministerio de Economía y Finanzas. En el conocimiento de la causa, la Corte hizo especial énfasis en el deber de todas las instituciones de actuar bajo los lineamientos constitucionales, aún bajo el régimen de excepción, de la siguiente manera:

142. Para esta Corte es claro que, bajo nuestro régimen constitucional, ni siquiera circunstancias como una agresión, conflicto armado internacional o no internacional, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural podrían justificar que los recursos destinados a la satisfacción de derechos tan básicos como la salud o la educación sean destinados a atender la situación excepcional. De hecho, durante este tipo de circunstancias es cuando el Estado debe precautelar con mayor atención que las medidas que adopte para enfrentar la emergencia no afecten los derechos a la salud y la educación, pues ello conllevaría a profundizar la brecha de desigualdad en el país. Por ello el artículo 286 de la Constitución y el COPLAFIP permiten que en circunstancias excepcionales los egresos de salud y educación sean financiados a través de ingresos no permanentes.

Además, enfatizó en el deber de las instituciones y funciones del Estado de actuar dentro del marco de sus competencias:

124. La disposición del numeral dos [del Decreto] tiene por objeto enfatizar que, respecto a todas las medidas que se adopten en relación al estado de excepción, las autoridades que conforman los COE así como todas las personas que estén en ejercicio de potestades públicas están obligadas a sujetarse estrictamente a las competencias y atribuciones que expresamente les confiera la Constitución y la ley, a coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y a hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

En relación al caso concreto, esto es, ante las modificaciones presupuestarias realizadas al presupuesto del Ministerio de Educación, la Corte señaló:

140. Si bien no se ha identificado un incumplimiento al dictamen [...] 1-20-EE/20, la Corte Constitucional no puede dejar de observar que, a pesar de las obligaciones constitucionales en la materia, durante el presente año una cuarta parte del presupuesto asignado a educación haya sido reducido por parte del Ministerio de Economía y Finanzas. La Corte reconoce que el Ministerio se encuentra legalmente facultado para realizar reducciones a los niveles de ingresos y gastos del Presupuesto General del Estado aprobado por la Asamblea Nacional, sin embargo, resalta que la forma en que ejerza esta facultad debe ser respetuosa de la Constitución, en particular de las disposiciones que priorizan y protegen el presupuesto asignado a salud y educación. La Corte considera necesario recordar que la Constitución establece una especial protección a los recursos destinados a la educación, lo que necesariamente debe reflejarse en toda decisión presupuestaria que se adopte respecto a los recursos destinados a esta área. Así, el derecho a la educación está establecido en el artículo 3 como uno de los deberes primordiales del Estado.

[...]

144. La Corte reitera que todas las resoluciones y modificaciones presupuestarias que adopte el Ministerio de Economía y Finanzas respecto al presupuesto destinado a la educación deben necesariamente tener en cuenta las disposiciones constitucionales que revisten de prioridad y especial protección a los recursos destinados para la educación. Si bien el presupuesto debe tener un elemento de flexibilidad que pueda responder a la realidad económica del país, esta flexibilidad debe aplicarse respetando los límites materiales establecidos en la Constitución.

Además, al constatar que el Presidente otorgó atribuciones a los COE para determinar las condiciones de suspensión de los derechos constitucionales a la libertad de tránsito y a la libertad de asociación y reunión, la Corte consideró imperante establecer límites y condiciones a las cuales debían sujetarse las disposiciones de los COE para ser constitucionales. En cuanto al derecho a la educación, indicó:

142. La Constitución otorga a los recursos destinados a la educación un rol tan prioritario, que establece incluso límites aplicables durante los estados de excepción. A la luz del artículo 165 número 2 de la Constitución, está vedado que durante un estado de excepción los fondos públicos correspondientes a salud y educación sean destinados a atender la situación que dio origen a la declaratoria. Con fundamento en este artículo, los derechos a la salud y a la educación han sido revestidos de una especial protección constitucional frente a las facultades extraordinarias otorgadas a la presidenta o el Presidente de la República con el fin de enfrentar las situaciones en las que se fundamente el estado de excepción.

El juez constitucional, Ramiro Avila Santamaría, a pesar de estar de acuerdo con la decisión y con las observaciones relacionadas con lo evidenciado por la Corte respecto de los recortes presupuestarios y el derecho a la educación, emitió voto concurrente por considerar que esta magistratura debe encausar de oficio y excepcionalmente un caso, cuando encuentre graves violaciones a los derechos y su impacto es general, a otra acción que permita la mejor respuesta para tutelar efectivamente un derecho vulnerado.

4. MOVILIDAD HUMANA

4.1 Acciones de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales

4.1.1 En la sentencia [28-20-IS/20](#), la Corte conoció una acción propuesta en contra de la Presidencia, ante el presunto incumplimiento del literal e) del dictamen 1-20-EE/20, por la cual se determinó que el cierre de fronteras y supresión de vuelos no son medidas absolutas y que el Estado deberá permitir el ingreso adecuado de las personas bajo las directrices emitidas por la autoridad de salud. A decir del accionante, el incumplimiento se produjo en vista de que el gobierno no facilitó el ingreso de ecuatorianos y extranjeros con residencia en el país.

Ante dicha alegación, la Corte mencionó que hablar de incumplimiento luego de apenas cuatro días de vigencia del dictamen resultaba prematuro, no obstante, señaló que:

32. Cabe resaltar que esta Corte Constitucional está consciente de la preocupante realidad que atraviesan ecuatorianos y extranjeros residentes en el país, que no han podido retornar al Ecuador, y, cuyo “ingreso adecuado”, como determina el número 1 letra e) del dictamen No. 1-20-EE/20, resulta apropiado para la protección de ciudadanos nacionales y extranjeros, que se encuentran en esta situación y para la población ecuatoriana en general, dadas las circunstancias excepcionales de calamidad pública, mismas que podrán superarse con la colaboración comprometida de toda la sociedad en su conjunto.

Con dichas consideraciones y resaltando que existían medidas adoptadas por el ejecutivo para dar cumplimiento a lo dispuesto por la Corte como el “Protocolo para el ingreso al país, durante la vigencia del estado de excepción, de niños, niñas y adolescentes que están fuera del país sin sus padres o tutores legales, mujeres en estado de gestación, personas con discapacidades y de la tercera edad”, desestimó la acción.

4.1.2 Asimismo, en la sentencia [31-20-IS/20](#), ante el alegado incumplimiento del literal e) del numeral 1 del dictamen 1-20-EE/20, la Corte indicó que la disposición en cuestión no establecía una obligación del Estado de “*facilitar*” el ingreso de todas las personas, sino que implicaba una cooperación conjunta entre la autoridad y los ciudadanos y en este sentido señaló:

23. La Corte [...] considera que las directrices y gestiones del COE nacional, junto con el MREMH a través de las misiones diplomáticas y oficinas consulares, deben estar dirigidas a realizar todas las gestiones posibles que conduzcan, de ser viable, a aliviar la angustia y la vulnerabilidad que los connacionales puedan experimentar fuera del país.

De esta forma la Corte analizó el alcance de la medida dispuesta en el literal e), bajo el criterio de que la autoridad de salud, en el marco de sus competencias, debe regular el ingreso de las personas al país con estricta observancia de las necesidades de la población a quien va dirigida la medida, así como de la sociedad en general.

DECISIONES DE LA SALA DE ADMISIÓN

Durante la vigencia del estado de excepción, los tribunales de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional continuaron sesionando, con el objetivo de resolver la admisibilidad de los casos presentados durante este período.

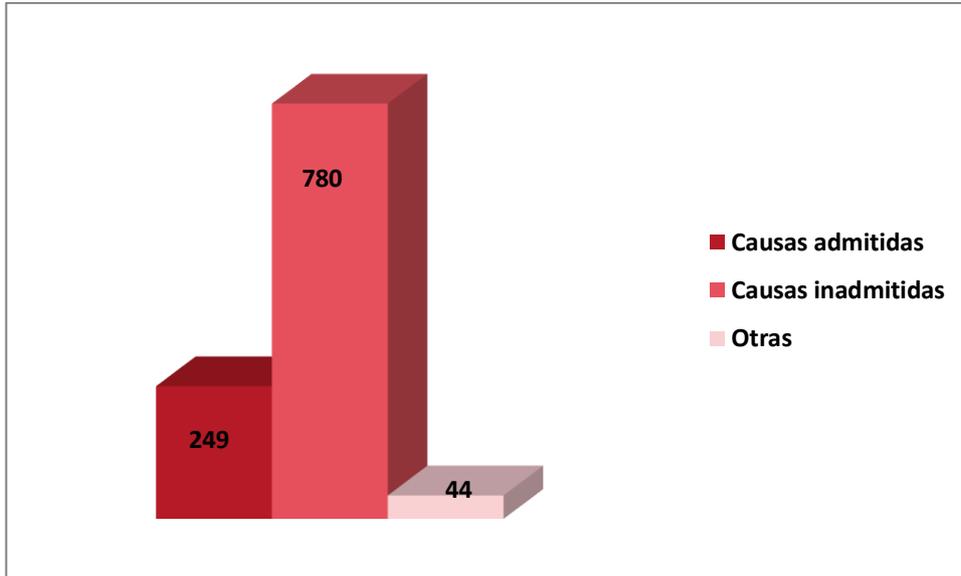
El presente apartado, expone los datos totales de las decisiones de admisión adoptadas por los tribunales durante este período, haciendo especial énfasis en aquellas relacionadas con la pandemia COVID-19.

Número de sesiones de los tribunales de la Sala de Admisión durante la vigencia del estado de excepción por COVID-19



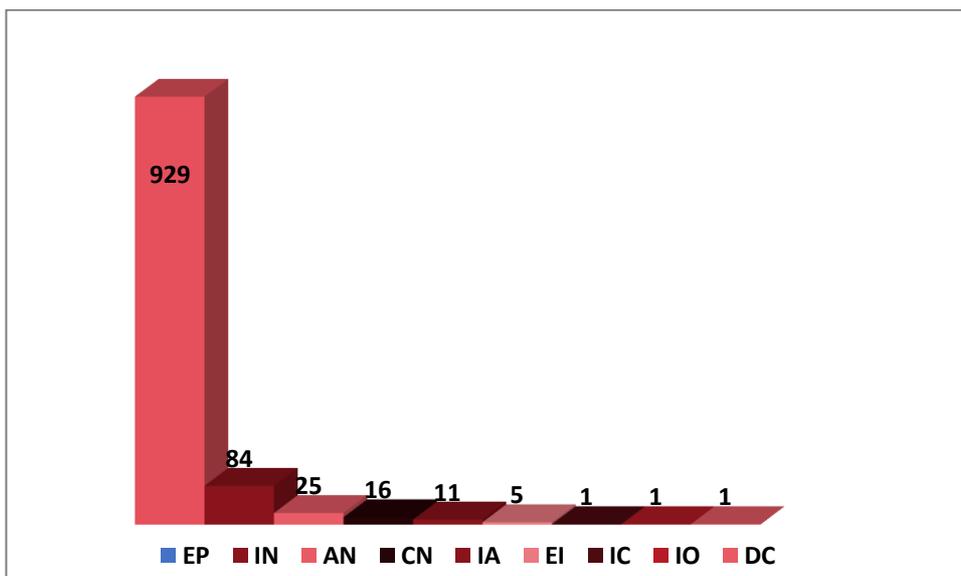
Durante la vigencia del estado de excepción por COVID 19 los tribunales de la Sala de Admisión sesionaron en 25 ocasiones, a través de reuniones telemáticas, y conocieron 1073 causas.

Número de casos resueltos por los tribunales de la Sala de Admisión durante la vigencia del Estado de Excepción



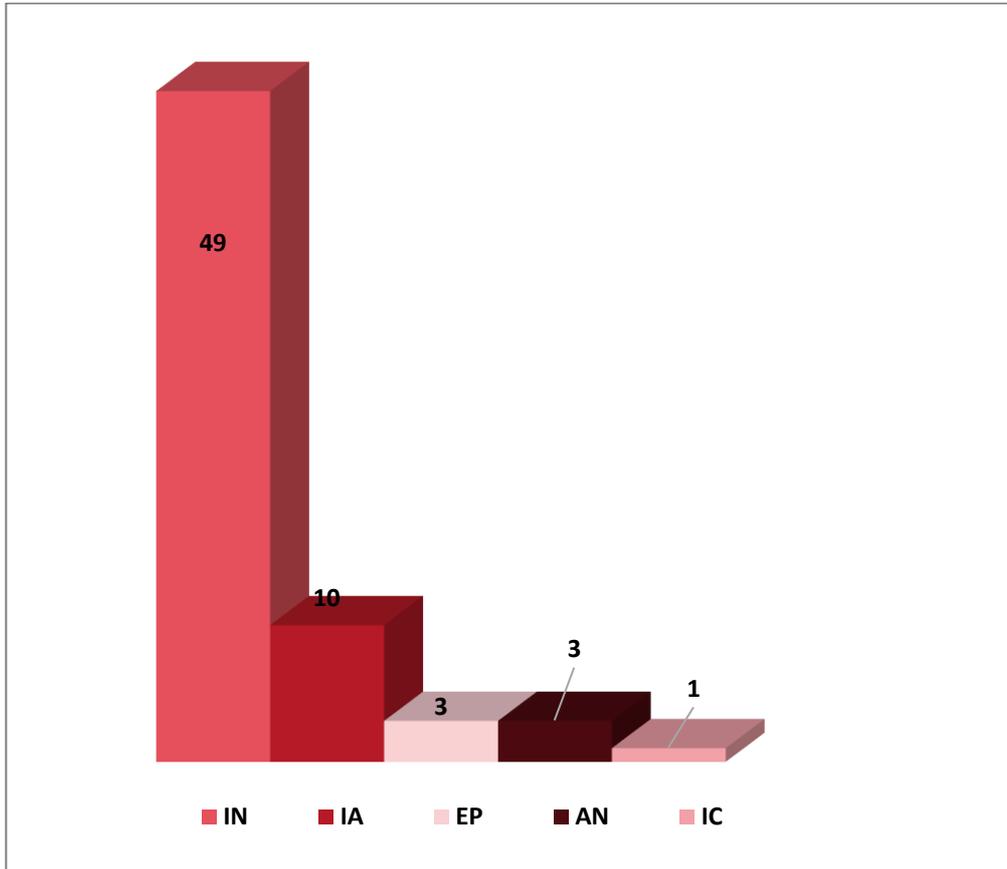
En el período comprendido entre el 15 de marzo y el 15 de septiembre de 2020, las Salas de Admisión de la Corte Constitucional resolvieron un total de 1073 causas, de las cuales 249 fueron admitidas y 780 fueron inadmitidas. El resto responden a decisiones como aceptación de desistimiento, archivo o rechazos de pedidos de aclaración y ampliación o revocatoria.

Desglose por acciones presentadas durante la vigencia del estado de excepción por COVID-19



Como se puede observar en la gráfica, la mayoría de las causas (929) correspondió a acciones extraordinarias de protección, seguidas por acciones públicas de inconstitucionalidad (84).

Tipos de acciones conocidas por los tribunales de admisión que guardan relación directa con la pandemia COVID-19



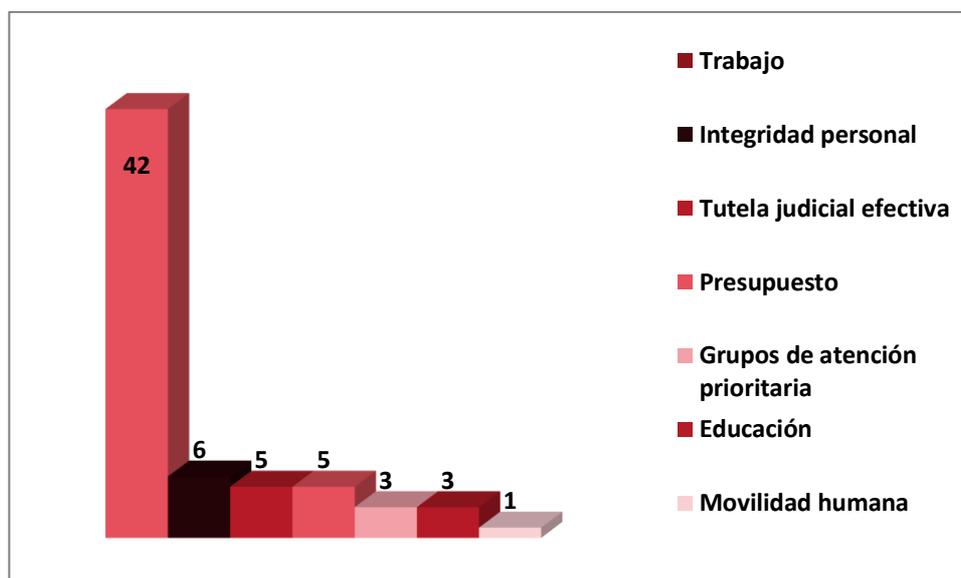
Del total de acciones admitidas por los Tribunales de admisión, **66** estuvieron relacionadas directamente con la pandemia COVID-19. De aquellas, 62 fueron admitidas y 4 inadmitidas por incumplir cuestiones de forma.¹⁶

Temáticas que abordan las acciones conocidas por los tribunales de admisión relacionadas con la pandemia COVID-19

Las acciones en referencia se concentraron en argumentos sobre de la presunta vulneración de los siguientes derechos: trabajo, integridad personal, tutela judicial efectiva, movilidad humana, derechos de personas de los grupos de atención prioritaria,

¹⁶ De las 4 acciones inadmitidas, la acción pública de inconstitucionalidad 48-20-IN no ha sido tomada en cuenta dentro de este Boletín Especial debido a que fue presentada en contra de un Decreto Ejecutivo de Estado de Excepción que ya había sido analizado previamente en un dictamen de constitucionalidad positivo y que se procesó por la vía correcta.

educación, y temas relacionados con el presupuesto estatal de entidades y cuestiones tributarias.



1. DERECHO AL TRABAJO

La ciudadanía presentó 42 acciones públicas de inconstitucionalidad de actos normativos y 3 acciones públicas de inconstitucionalidad de actos administrativos con efectos generales, relacionadas con el derecho al trabajo. Las IN fueron dirigidas en contra de la LOAH, los acuerdos ministeriales que permitían el cambio de jornada para los servidores públicos¹⁷, la supresión de empresas públicas¹⁸, y la fusión de entidades estatales¹⁹.

Los accionantes alegaron que varias de las disposiciones contenidas en estos cuerpos normativos vulneraban el derecho al trabajo, a la irrenunciabilidad de los derechos de los trabajadores, a la libertad de contratación, al principio de progresividad de los derechos, a la seguridad jurídica y, en algunos casos, al principio de legalidad.

La Corte Constitucional consideró que 40 de 42 acciones públicas de inconstitucionalidad contenían un argumento claro y cumplían con los requisitos del artículo 79 de la LOGJCC, por lo que las fueron admitidas a trámite.

De igual manera, la ciudadanía presentó 3 acciones de inconstitucionalidad de acto administrativo con efectos generales, en contra de un oficio circular del Ministerio de

¹⁷ Decreto Ejecutivo 1053 de 19 de mayo de 2020.

¹⁸ Decreto Ejecutivo No. 1060 del 19 de mayo de 2020, Decreto No. 1056 de 19 de mayo de 2020.

¹⁹ Decreto Ejecutivo No. 1007 de 04 de marzo de 2020, Decreto Ejecutivo 1028 de 01 de mayo de 2020, y Acuerdo Ministerial No. MDT-2020-0119 de 27 de mayo de 2020.

Finanzas²⁰ que dispuso que no se renueven los contratos de servicios ocasionales y nombramientos provisionales que vencían en marzo de 2020²¹, así como también de la circular del Ministerio de Trabajo respecto de si la COVID-19 constituye un accidente de trabajo o una enfermedad profesional; y, del Decreto Ejecutivo que dispuso la extinción de la empresa pública de Correos del Ecuador. Todas las IA fueron admitidas a trámite.

Derecho al trabajo	
Tema específico	Auto
IN por el fondo en contra de la resolución No. MDT-2020-023 de 29 de abril de 2020 emitida por el Ministro de Trabajo, que reformuló la Resolución No. MDT-2020-022 de 28 de abril de 2020, respecto de si el coronavirus (COVID-19) constituye un accidente de trabajo o una enfermedad profesional.	<u>17-20-IN</u>
IN por la forma y el fondo del artículo 1 del Decreto Ejecutivo 1053, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 207 de 20 de mayo de 2020, que se refiere a la disminución de la jornada laboral en el sector público.	<u>18-20-IN</u> <u>19-20-IN</u> <u>20-20-IN</u> <u>21-20-IN</u> <u>28-20-IN</u> <u>41-20-IN</u> <u>44-20-IN</u> <u>45-20-IN</u> <u>74-20-IN</u>
IN por el fondo de las resoluciones No. 191-2019 y No. 047-2020 del CJ, mediante la cual se dispuso la terminación de los nombramientos de notarios cuyo ejercicio en el cargo haya iniciado en 2013 y 2014.	<u>23-20-IN</u>
IN en contra del Decreto Ejecutivo No. 1057-2020, emitido el 19 de mayo de 2020, que dispone la extinción de la Empresa Ferrocarriles del Ecuador.	<u>25-20-IN</u>
IN e IA por el fondo del Decreto No. 1056 de 19 de mayo de 2020, mediante el cual se dispuso la extinción de la Empresa Pública de Correos del Ecuador CDE EP.	<u>26-20-IN</u> <u>11-20-IA</u>
IN por el fondo presentada en contra de varios artículos relacionados con derechos laborales de la Ley Orgánica de Apoyo	<u>37-20-IN</u> <u>38-20-IN</u> <u>39-20-IN</u>

²⁰ Oficio Circular Nro. MEF-VGF-2020-0003-C del Viceministro de Finanzas del Ecuador

²¹ Resolución MDT 2020-022, reformada mediante Resolución MDT-2020-023, emitida por el Ministerio de Trabajo, y Decreto Ejecutivo No. 1059 de 19 de mayo de 2020.

<p>Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19.</p>	<p><u>40-20-IN</u> <u>43-20-IN</u> <u>46-20-IN</u> <u>49-20-IN</u> <u>50-20-IN</u> <u>51-20-IN</u> <u>52-20-IN</u> <u>54-20-IN</u> <u>56-20-IN</u> <u>61-20-IN</u> <u>62-20-IN</u> <u>64-20-IN</u> <u>65-20-IN</u> <u>66-20-IN</u> <u>67-20-IN</u> <u>70-20-IN</u> <u>71-20-IN</u> <u>58-20-IN</u> <u>59-20-IN</u></p>
<p>IN por el fondo y la forma de varias disposiciones del Decreto Ejecutivo 1036 de 06 de mayo de 2020, que ordena la fusión de varias instituciones en una sola entidad denominada Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales no Renovables.</p>	<p><u>42-20-IN</u></p>
<p>IN del Acuerdo Ministerial No. MDT-2020-0119 de 27 de mayo de 2020, emitido por el Ministro del Trabajo, que expide las “Directrices para la Evaluación del Talento Humano de las Instituciones en Proceso de Supresión o Reestructuración”.</p>	<p><u>57-20-IN</u></p>
<p>IN por el fondo, forma y omisión normativa del Decreto Ejecutivo 1060 del 19 de mayo de 2020, relativo a la extinción de la empresa pública SIEMBRA EP.</p>	<p><u>63-20-IN</u></p>
<p>IN por el fondo y la forma del Decreto Ejecutivo 1007 de 4 de marzo de 2020, y del Decreto Ejecutivo No. 1028 de 01 de mayo de 2020, sobre el proceso de fusión entre el Ministerio del Ambiente y la Secretaría del Agua.</p>	<p><u>69-20-IN</u></p>

IA por el fondo en contra del Oficio Circular Nro. MEF-VGF-2020-0003-C del Viceministro de Finanzas del Ecuador, mediante el cual dispuso que los contratos de servicios ocasionales y nombramientos provisionales que vencían en marzo de 2020, sean desvinculados del sector público.	5-20-IA
IA por el fondo del art. 1 de la Resolución MDT 2020-022, reformada mediante Resolución MDT-2020-023, emitida por el Ministerio de Trabajo, respecto de si la COVID-19 constituye un accidente de trabajo o una enfermedad profesional.	7-20-IA

2. INTEGRIDAD PERSONAL

La ciudadanía también presentó 6 acciones públicas de inconstitucionalidad en contra del Acuerdo Ministerial No. 179 “Reglamento de uso progresivo, racional y diferenciado de la fuerza por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas”, de 26 de mayo de 2020, expedido por el Ministro de Defensa Nacional. Los accionantes alegaron en estos casos que el acuerdo ministerial vulneraba el derecho a la vida e integridad personal, al igual que varias otras normas constitucionales y convencionales.

Los Tribunales de Admisión admitieron todas las IN presentadas por encontrar que contenían un argumento claro y no incurrían en ninguna causal de inadmisión del artículo 79 de la LOGJCC.

Integridad personal	
Tema específico	Auto
IN por el fondo de los artículos 2, 3, 5, 7, 8, 9, 11 y la segunda disposición general del Acuerdo Ministerial No. 179 “Reglamento de uso progresivo, racional y diferenciado de la fuerza por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas”, de 26 de mayo de 2020, expedido por el Ministro de Defensa Nacional.	29-20-IN 30-20-IN 32-20-IN 33-20-IN 34-20-IN 47-20-IN

3. TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

Asimismo, los Tribunales de Admisión conocieron 5 acciones de inconstitucionalidad de acto administrativo con efectos generales que buscan evitar una presunta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.

Las IA fueron presentadas en contra de la resolución No. 031-2020 expedida por el Pleno del CJ y, del memorando circular No. DP17-2020-0178-MC, emitido por la Dirección Provincial del CJ de Pichincha; así como de las Resoluciones 004-2020 y 005-2020, emitidas por el Pleno de la CNJ, las cuales contenían disposiciones sobre presentación de garantías jurisdiccionales, suspensión de la jornada laboral en unidades judiciales y suspensión de plazos judiciales.

Los Tribunales de Admisión admitieron todas las IA presentadas por encontrar que contenían un argumento claro y no incurrían en ninguna causal de inadmisión del artículo 79 de la LOGJCC.

Tutela judicial efectiva	
Tema específico	Auto
IA de la resolución No. 031-2020, expedida por el Pleno del CJ, y del memorando circular No. DP17-2020-0178-MC, emitido por la Dirección Provincial del CJ de Pichincha, que limitarían el acceso a garantías jurisdiccionales.	<u>2-20-IA</u> <u>4-20-IA</u> <u>6-20-IA</u>
IA por el fondo en contra del Memorando Circular DP17-2020-0178-MC de 15 de abril, emitido por el Director Provincial de Pichincha del CJ, mediante el cual prohibió el ingreso de garantías jurisdiccionales que no sean hábeas corpus en el contexto de la pandemia COVID-19.	<u>3-20-IA</u>
IA por el fondo de las Resoluciones 004-2020 y 005-2020, emitidas por el Pleno de la CNJ, relativas a la suspensión de plazos de los procesos judiciales.	<u>8-20-IA</u>

4. MOVILIDAD HUMANA

La Defensoría del Pueblo presentó una IN en contra de los Decretos Ejecutivos No. 1020 y No. 826 de 24 de marzo de 2020 y de 26 de julio de 2019, respectivamente; que tratan sobre el proceso de regularización migratoria por motivos humanitarios para los ciudadanos venezolanos. Dichos decretos establecieron un plazo hasta el 31 de marzo de 2020, el cual fue luego prorrogado hasta el 13 de agosto de 2020 debido al estado de excepción por la pandemia ocasionada por la COVID-19.

Los accionantes alegaron que la suspensión, tanto de la libertad de tránsito como de la atención en entidades públicas, afectó el acceso al trámite por parte de la población migrante y vulneró los derechos a la tutela judicial efectiva, debido proceso en la garantía de la motivación, los derechos de personas de grupos de atención prioritaria,

el derecho a migrar y la seguridad jurídica. La Corte Constitucional consideró que la demanda contenía un argumento claro y la admitió a trámite, aunque negó la solicitud de suspensión provisional de la norma.

Movilidad humana	
Tema específico	Auto
IN por el fondo en contra del Artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 1020 publicado en el Registro Oficial el 24 de marzo de 2020; y del Artículo 2 del Decreto Ejecutivo 826, publicado en el Suplemento del Registro Oficial de 26 de julio de 2019, relativos al proceso de regularización con visa humanitaria de la población venezolana en el Ecuador.	<u>80-20-IN</u>

5. DERECHOS DE PERSONAS DE GRUPOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA

La ciudadanía presentó tres EP dirigidas específicamente a la protección de personas de grupos de atención prioritaria y la presunta vulneración de sus derechos en el contexto de la pandemia por COVID-19. De ellas, dos fueron admitidas y una fue inadmitida por haber sido presentada en contra de una decisión que no es objeto de EP.

La acción extraordinaria de protección 644-20-EP fue presentada por un médico que devengaba una beca, quien había solicitado el cambio de lugar de trabajo para estar cerca a su familia y a sus hijos menores de edad. El accionante argumentó que la situación se habría agravado debido a que la pandemia COVID-19 le habría imposibilitado ver a su familia.

El Tribunal de la Sala de Admisión consideró que la demanda contenía argumentos claros y que podría permitir corregir una presunta inobservancia de precedentes jurisprudenciales con respecto a los médicos que devengan becas y los derechos de niñas, niños y adolescentes.

El caso 752-20-EP emana de un HC que fue presentado por una presunta vulneración de derechos de una persona privada de libertad y miembro de una comunidad indígena, por el riesgo de contagio de COVID-19 en el lugar donde se encontraba. El Tribunal consideró que la demanda contiene un argumento claro y que el caso permitiría solventar una presunta vulneración grave de derechos, establecer precedentes judiciales y sentenciar sobre asuntos de relevancia y trascendencia nacional en relación con los derechos de las personas privadas de libertad, en el marco de la pandemia por COVID-19.

La acción 522-20-EP fue presentada en contra de una sentencia de HC de primera instancia, dictada de manera oral, promovida a favor de las personas privadas de la libertad del Centro de Detención Provisional de El Inca, en el contexto de la pandemia por COVID-19.

La causa fue inadmitida debido a que la sentencia oral de primera instancia de un HC no es objeto de EP ya que no pone fin al proceso, ni se observó una grave vulneración de derechos. Sin embargo, el Tribunal consideró que era necesario solicitar al CJ que investigue las actuaciones de la judicatura que conoció el caso, ya que, de acuerdo con el artículo 84 de la CRE, el HC debe resolverse de manera rápida y sencilla.

Grupos de atención prioritaria	
Tema específico	Auto
Posibilidad de corregir una presunta inobservancia de un precedente jurisprudencial.	<u>644-20-EP</u>
Posibilidad de solventar una presunta vulneración de derechos constitucionales y establecer un precedente con relación a los derechos de las personas privadas de libertad y la pandemia ocasionada por el COVID-19.	<u>752-20-EP</u>
La sentencia de primera instancia de un HC no es objeto de EP /INADMISIÓN.	<u>522-20-EP</u>

6. EDUCACIÓN

Sobre el tema de derecho a la educación, la Corte Constitucional recibió 3 demandas: una acción por incumplimiento y dos acciones de inconstitucionalidad de acto administrativo con efectos generales.

La causa 9-20-IA, presentada en contra de un oficio circular emanado por el Ministerio de Finanzas y del artículo único numerales 1,2,3 y 5 de la Resolución No. RPC-SO-012-No.238-2020, emitida por el Consejo de Educación Superior; la causa 10-20-IA, planteada en contra de un memorando emitido por el Ministerio de Educación el 04 de mayo de 2020 sobre el programa de Bachillerato Internacional; y, la causa 15-20-AN, sobre las asignaciones pendientes de pago a favor de las universidades privadas cofinanciadas se presentaron por la presunta vulneración a los derechos de educación y el principio de autonomía universitaria.

Debido a la urgencia del tema, la Corte Constitucional emitió sentencia de las tres causas el día 31 de agosto de 2020.

Educación	
Tema específico	Auto
AN en contra del Ministro de Economía y Finanzas por el presunto incumplimiento de los artículos 22 y 33 de la Ley Orgánica de Educación Superior, sobre la asignación de recursos a Universidades.	<u>15-20-AN</u>
IA por la forma y el fondo del Oficio circular Nro. MEF-VGF-2020-003-C, expedido por el viceministro de Finanzas; del Oficio circular N°. MEF-SP-2020-0002 emitido por la Subsecretaría de Presupuesto del Ministerio de Finanzas; y de la Resolución RPC-SO-012-238-2020 expedida por el Consejo de Educación Superior sobre el recorte presupuestario a las Universidades.	<u>9-20-IA</u>
IA por razones de fondo del memorando Nro. MINEDUC-MINEDUC-2020-00205-M de 4 de mayo de 2020 expedido por el Ministerio de Educación que dispuso no iniciar el Programa del Diploma de Bachillerato Internacional en las instituciones educativas públicas autorizadas en el régimen Costa para el periodo lectivo 2020-2021.	<u>10-20-IA</u>

7. PRESUPUESTO ESTATAL Y TRIBUTOS

Finalmente, la ciudadanía presentó 5 demandas relacionadas con el presupuesto estatal y los tributos. Las acciones públicas de inconstitucionalidad 76-20-IN y 24-20-IN se presentaron, respectivamente, en contra de Decreto Ejecutivo 1021 de 27 de marzo de 2020, mediante la cual se dispuso que las instancias financieras y las empresas privadas que presten servicios de telefonía móvil efectúen una retención mensual del 1.75% sobre el total de sus impuestos alegando la vulneración al principio de legalidad y reserva de ley en materia tributaria; y, en contra de la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas, publicada en el Registro Oficial de 24 de julio de 2020, debido a que presuntamente vulnera el principio de supremacía constitucional, así como la autonomía financiera y presupuestaria de varias entidades estatales. Las dos acciones fueron admitidas a trámite al cumplir con los requisitos de admisibilidad contenidos en el artículo 79 de la LOGJCC.

Asimismo, fueron presentadas dos acciones por incumplimiento, la causa 16-20-AN planteada por el Consejo de la Judicatura que alegó, mediante su representante, que el Ministerio de Finanzas ha incumplido con el artículo 14 del COFJ al reducir el

presupuesto de la entidad. De igual manera, el caso 23-20-AN fue presentado por el GAD del DM de Quito con el argumento de que el mismo ministerio ha incumplido con el artículo 182 del COOTAD y el artículo innumerado que sigue al 73 de la LORTI al no realizar las transferencias pertinentes para el pago de las asignaciones debidas. Los dos casos fueron admitidos por los Tribunales de Sala de Admisión.

Finalmente, el caso 1-20-IC fue presentado por el Consejo de la Judicatura para solicitar que la CCE realice la interpretación constitucional de los artículos 168 y 286 de la CRE sobre los principios de la función judicial y manejo de las finanzas públicas. La demanda fue admitida al comprobarse que contaba con los requisitos del artículo 58 de la LOGJCC.

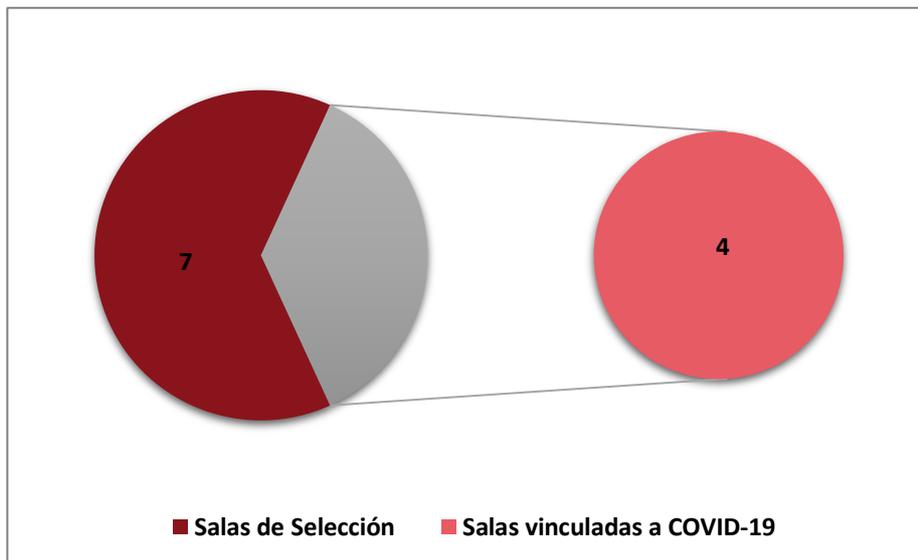
Presupuesto estatal y tributos	
Tema específico	Auto
IN por el fondo del Decreto Ejecutivo No. 1021 de 27 de marzo de 2020, mediante la cual se dispuso que las instancias financieras y las empresas privadas que presten servicios de telefonía móvil efectúen una retención mensual del 1.75% sobre el total de sus impuestos.	<u>24-20-IN</u>
IN por el fondo y la forma de la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas publicada en el Registro Oficial el 24 de julio de 2020.	<u>76-20-IN</u>
AN del artículo 14 del Código Orgánico de la Función Judicial.	<u>16-20-AN</u>
AN del artículo 192 del COOTAD y del artículo innumerado siguiente al 73 de la LORTI sobre las asignaciones presupuestarias de los GAD.	<u>23-20-AN</u>
IC del alcance de los artículos 168 y 286 de la CRE sobre los principios de la función judicial y manejo de las finanzas públicas.	<u>1-20-IC</u>

DECISIONES DE LA SALA DE SELECCIÓN

Casos seleccionados por su relevancia constitucional en el contexto de la pandemia por COVID-19

La Sala de Selección trabaja con informes que contienen casos por períodos trimestrales. Así, en el período de abril-junio de 2020, 491 casos ingresaron a la Corte Constitucional para el proceso de selección y revisión de garantías jurisdiccionales, mientras que continúa procesando la información del período julio-septiembre de 2020.

Durante el estado de excepción decretado por la emergencia sanitaria, la Sala de Selección sesionó en **siete** ocasiones, y en cuatro de ellas, trató temas vinculados específicamente a COVID-19, según el siguiente detalle:



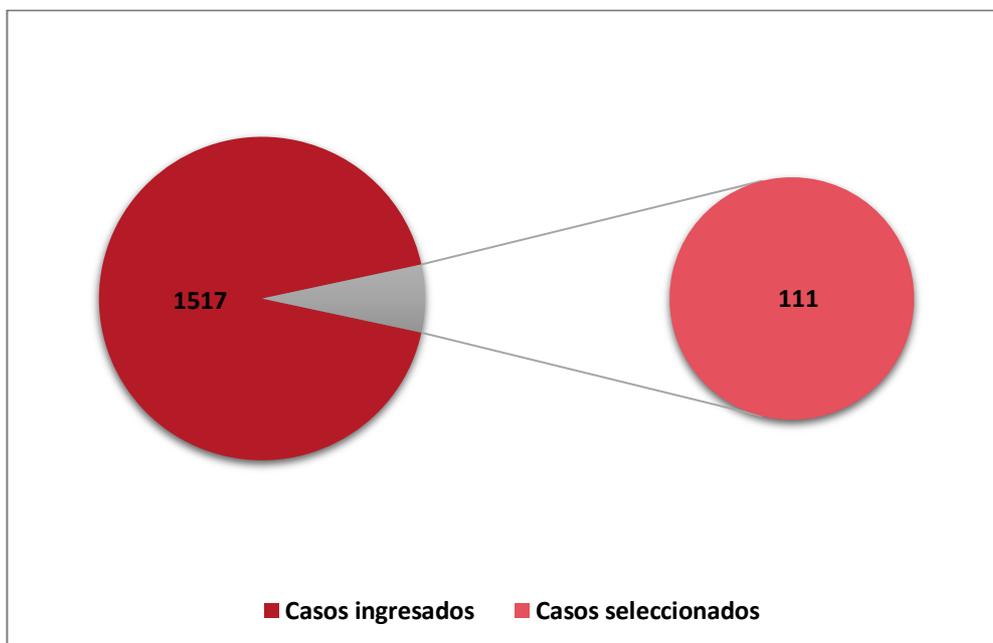
El 18 de mayo de 2020, la Sala de Selección conoció 27 casos cuyas garantías jurisdiccionales fueron analizadas a partir del contexto de la pandemia declarada por la enfermedad COVID-19, 18 de ellos fueron escogidos para el desarrollo de jurisprudencia vinculante.

El 9 de julio de 2020, la Sala de Selección dentro de todos los casos que fueron de su conocimiento y discusión, analizó 21 causas relacionadas con la COVID-19, de las cuales seleccionó 15 para el desarrollo de jurisprudencia.

El 27 de julio de 2020, la Sala de Selección conoció 6 casos, 2 de ellos trataban específicamente sobre el contexto de la COVID-19. Solo 1 caso fue seleccionado para el desarrollo de jurisprudencia.

El 7 de agosto de 2020, la Sala de Selección conoció 21 casos. De las causas seleccionadas en esta sesión, 1 fue escogida a partir del contexto de la COVID-19.

Casos seleccionados durante la vigencia del estado de excepción por COVID-19



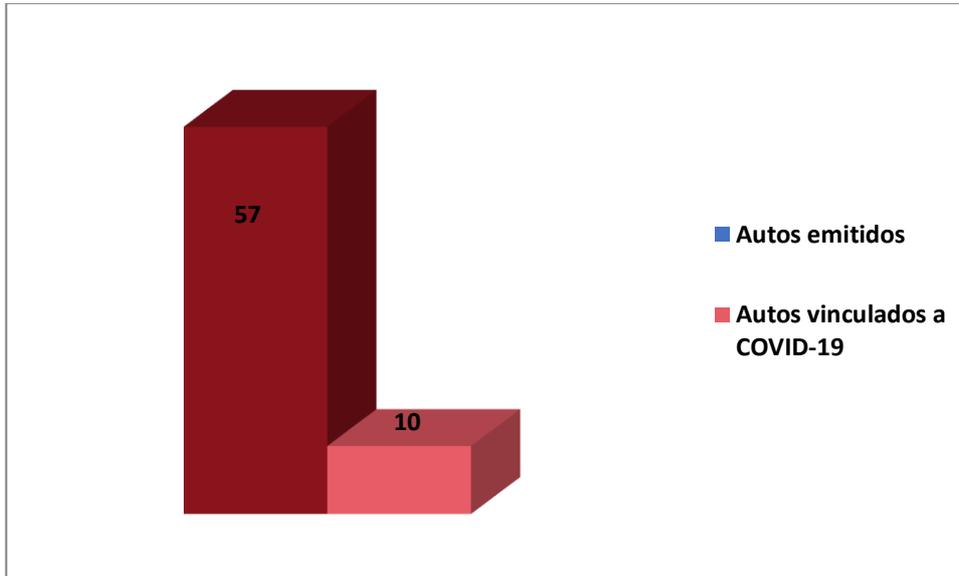
A la Corte Constitucional, del 15 de marzo al 15 de septiembre de 2020, ingresaron 1517 casos para ser conocido en el proceso de selección y revisión de garantías jurisdiccionales, con el objeto de emitir jurisprudencia vinculante.

En las 7 sesiones de la Sala de Selección, en ejercicio de su atribución escogió 111²² casos y archivó 1775 de un total de 1940 causas conocidas, mismas que, en su mayoría correspondían al segundo semestre del año 2019.

La selección o archivo de los casos, se realizó en consideración de los parámetros establecidos en el artículo 25, numeral 4 de la LOGJCC, que son gravedad, novedad, negación o cambio de los precedentes judiciales fijados por el organismo, relevancia o trascendencia nacional del asunto resuelto en la sentencia.

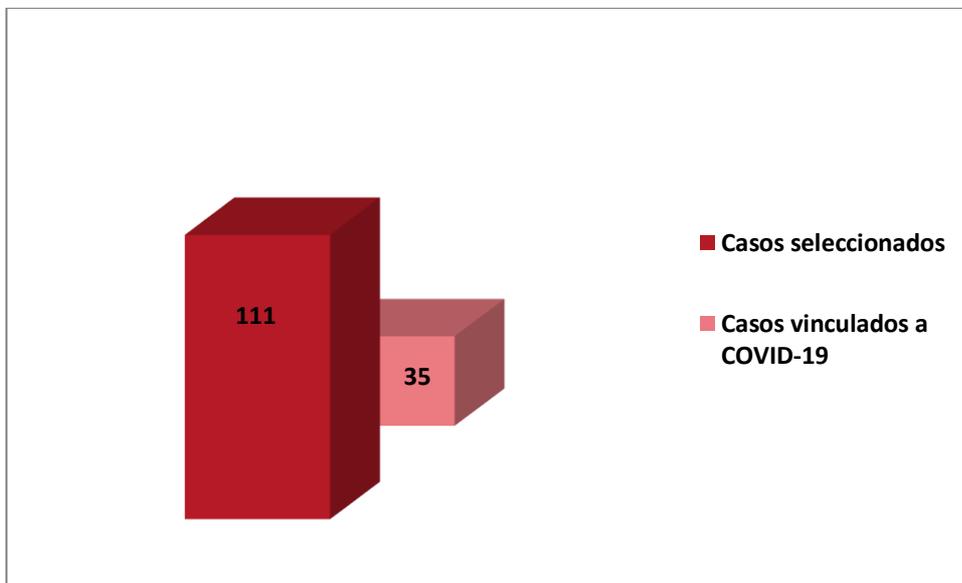
²² Entre los 111 casos seleccionados se incluyen algunos del último semestre del año 2019, en virtud de que la Sala de Selección los conoció en el mes de mayo y julio de 2020.

Autos de selección emitidos en el contexto COVID-19



En el contexto de la emergencia sanitaria, la Sala de Selección emitió 57 autos en los que se encuentran acumulados los 111 casos seleccionados, en razón de haber conocido acciones con temáticas similares. De los **57** autos emitidos, **10** correspondieron a autos vinculados a COVID-19.

Casos seleccionados vinculados a COVID-19



De los **111** casos que la Sala de Selección escogió para generar jurisprudencia vinculante en el período de estudio, **35** casos se relacionan con la emergencia sanitaria a causa de COVID-19.

Entre ellos constan temáticas relacionadas con la prisión preventiva y condiciones carcelarias;²³ restricción de movilidad por “toque de queda” y allanamiento a vivienda;²⁴ pedidos de sustitución de pena privativa de la libertad por condiciones carcelarias;²⁵ tratamiento de desechos tóxicos en un hospital público;²⁶ permisos para trabajadores sustitutos de personas con discapacidad;²⁷ atención médica en período de lactancia con dificultades para obtener permiso;²⁸ y, audiencia de flagrancia llevada a cabo vía telefónica por parte del juez y el fiscal.²⁹

1. PRISIÓN PREVENTIVA Y CONDICIONES CARCELARIAS

Las personas privadas de libertad por prisión preventiva temían contagiarse con COVID-19 debido a las condiciones carcelarias de hacinamiento e insalubridad. La Corte, al seleccionar este tipo de casos, podrá analizar integralmente varios de los escenarios de la prisión preventiva, donde están en discusión los derechos de las personas privadas de libertad en el contexto de un estado de excepción debido a la pandemia.

2. RESTRICCIÓN DE MOVILIDAD POR “TOQUE DE QUEDA” Y ALLANAMIENTO A VIVIENDA

El accionante fue detenido por estar en una fiesta en la casa de unos amigos durante la restricción de movilidad, “toque de queda”, declarada para prevenir el contagio de COVID-19. El accionante alegó que los policías entraron al domicilio sin orden de allanamiento y lo detuvieron junto con sus amigos.

3. PEDIDOS DE SUSTITUCIÓN DE PENA PRIVATIVA DE LA LIBERTAD POR CONDICIONES CARCELARIAS

Las personas privadas de libertad que cumplen una sentencia condenatoria, en el contexto de un estado de excepción por la pandemia de COVID-19, solicitaron que se dicten medidas sustitutivas a la pena privativa de la libertad con el fin de prevenir el contagio con el virus COVID-19.

²³ 360-19-JH, 120-20-JH, 125-20-JH, 126-20-JH, 118-20-JH, 119-20-JH, 122-20-JH, 129-20-JH, 130-20-JH, 117-20-JH, 137-20-JH, 145-20-JH, 146-20-JH, 148-20-JH, 152-20-JH, 156-20-JH, 160-20-JH, 165-20-JH, 178-20-JH, 184-20-JH, 187-20-JH, 207-20-JH, 222-20-JH y 229-20-JH.

²⁴ 128-20-JH

²⁵ 121-20-JH, 123-20-JH, 124-20-JH y 127-20-JH.

²⁶ 2162-19-JP.

²⁷ 1661-19-JP, 1923-19-JP y 1776-19-JP.

²⁸ 971-20-JP.

²⁹ 85-20-JH.

4. TRATAMIENTO DE DESECHOS TÓXICOS EN UN HOSPITAL PÚBLICO

El caso trata sobre el conflicto respecto a la gestión del tratamiento de desechos tóxicos o peligrosos entre un hospital público y un GAD, debido a la suspensión del servicio por parte de este último. Esta situación puede propiciar un alto riesgo de infección, lo cual podría agravarse durante la pandemia declarada por COVID-19.

5. PERMISOS PARA TRABAJADORES SUSTITUTOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Los casos tratan sobre las trabajadoras o trabajadores sustitutos que deben cumplir con la obligación de cuidado de hijos con discapacidad o condiciones de salud específicas, quienes aseguraron no haber tenido facilidades para hacerlo, lo cual es relevante en el actual contexto de la emergencia sanitaria por la COVID-19 y las diferentes modalidades de trabajo.

6. ATENCIÓN MÉDICA EN PERÍODO DE LACTANCIA CON DIFICULTADES PARA OBTENER PERMISO

El caso trata de una mujer en periodo de lactancia con su hijo de cuatro meses de edad que tenía problemas respiratorios. La accionante es una médica que presta servicios en un hospital, y aseguró no haber tenido facilidades administrativas para cuidar a su hijo y frente al riesgo de contagio con COVID-19, se vio obligada a presentar su renuncia.

7. AUDIENCIA DE FLAGRANCIA LLEVADA A CABO VÍA TELEFÓNICA POR PARTE DEL JUEZ Y EL FISCAL

El accionante dijo que el juez y el fiscal del caso intervinieron vía telefónica en la audiencia de calificación de la flagrancia y formulación de cargos. Esto tiene relevancia particularmente en el contexto de la pandemia por COVID-19 y la necesidad de usos de medios telemáticos.

8. CLASIFICACIÓN POR TEMÁTICAS DE CASOS SELECCIONADOS VINCULADOS A COVID-19

Tema	Casos	Sala de Selección	Link
Prisión preventiva y condiciones carcelarias.	360-19-JH 120-20-JH 125-20-JH 126-20-JH 118-20-JH 119-20-JH 122-20-JH 129-20-JH 130-20-JH	18-05-20	<u>360-19-JH y otros</u>
	117-20-JH	18-05-20	<u>116-20-JH</u> <u>Providencia de cambio de número</u>
	137-20-JH 145-20-JH 146-20-JH 148-20-JH 152-20-JH 156-20-JH 160- 20-JH 165-20-JH 178-20-JH 184-20-JH 187-20-JH 207-20-JH 222-20-JH 229-20-JH	09-07-20	<u>137-20-JH y otros</u>
Restricción de movilidad por "toque de queda" y allanamiento a vivienda.	128-20-JH	18-05-20	<u>128-20-JH</u>

Pedido de sustitución de pena privativa de la libertad por condiciones carcelarias.	121-20-JH 123-20-JH 124-20-JH 127-20-JH	18-05-20	<u>121-20-JH y otros</u>
Tratamiento de desechos tóxicos en un hospital público.	2162-19-JP	18-05-20	<u>2162-19-JP</u>
Permisos para trabajadores sustitutos de personas con discapacidad.	1661-19-JP 1923-19-JP	18-05-20	<u>1661-19-JP y 1923-19-JP</u>
	1776-19-JP	09-07-20	<u>1776-19-JP</u>
Atención médica en período de lactancia con dificultades para obtener permiso.	971-20-JP	27-07-20	<u>971-20-JP</u>
Audiencia de flagrancia llevada a cabo vía telefónica por parte del juez y el fiscal.	85-20-JH	07-08-20	<u>85-20-JH</u>

SEGUIMIENTO DE SENTENCIAS Y DICTÁMENES

Casos de seguimiento en el contexto de la pandemia por COVID-19

La Corte Constitucional, entre el 16 de marzo y el 15 de septiembre de 2020, resolvió 26 autos de seguimiento; de los cuales al momento se encuentran notificados 25 autos, cuyo detalle es el siguiente: 14 autos de verificación del cumplimiento de sentencias, 10 autos de archivo y 2 autos de inicio de la fase de seguimiento.

Número de autos de seguimiento durante la vigencia del estado de excepción



Adicionalmente, estos autos de seguimiento guardan relación con diversas garantías constitucionales, tales como: EP, 10 casos; IS, 4 casos; AN, 1 caso; RA, 2 casos; IO, 1 caso; y, EE, 8 casos.

Del total de autos emitidos en fase de seguimiento durante este tiempo, el organismo emitió 8 autos de verificación del cumplimiento de los parámetros establecidos en los dictámenes de constitucionalidad del EE por COVID-19, y 2 autos vinculados con la pandemia por COVID-19; estos últimos tienen que ver con el cumplimiento de medidas de reparación integral ordenadas en una sentencia de EP, por un lado, y una sentencia de AN por otro lado.

1. AUTOS EMITIDOS EN LA FASE DE SEGUIMIENTO EN LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN

1.1 Suministro de antiretrovirales para pacientes con VIH [1470-14-EP/20](#)³⁰

³⁰ Auto de verificación de cumplimiento de la sentencia 364-16-SEP-CC en la causa 1470-14-EP, emitido el 15 de julio de 2020.

La Corte verifica la sentencia de EP presentada en contra de la decisión de negar medidas cautelares para la entrega de ARV, medicamentos destinados al tratamiento de personas con VIH. Esta sentencia, entre algunas medidas de reparación integral, ordenó la provisión de antirretrovirales ARV para suministro de las y los pacientes portadores de VIH en las instituciones de la Red Pública Integral de Salud (MSP e IESS).

Frente a un posible desabastecimiento de ARV en el Hospital Teodoro Maldonado Carbo del IESS y la eventual negativa de entrega de la medicina por derivación en el Hospital del Guasmo Sur de Guayaquil, del MSP, en el contexto de la pandemia por COVID-19, la Corte requirió información a los sujetos obligados³¹ sobre las medidas de contingencia tomadas que no fueron debidamente difundidas y, en consecuencia, ordenó que en coordinación interinstitucional:

- 1.1.1** Expidan las normas y adopten las políticas necesarias para el aprovisionamiento de ARV.
- 1.1.2** Inicien una campaña de difusión de las medidas de contingencia y su implementación, a fin de proveer la atención médica y aprovisionamiento de medicina ARV a las y los pacientes portadores de VIH que se encuentran registrados en el sistema de la Red Pública Integral de Salud. La difusión podrá ejecutarse a través los medios más idóneos y oportunos, tales como los sitios web institucionales, medios digitales o canales telemáticos que permitan el acceso rápido y fácil a las personas destinatarias mientras dure el plan y su ejecución.
- 1.1.3** Que la DPE verifique el cumplimiento de atención médica y aprovisionamiento de medicina ARV para pacientes portadores de VIH de las casas de salud del IESS: HCAM de Quito, HTMC de Guayaquil y en el Hospital del Guasmo Sur del MSP, producto de las medidas de contingencia implementadas por el MSP y el IESS.
- 1.1.4** Ordenar al CPCCS la implementación de procesos de veeduría ciudadana a los procesos de contratación de medicina ARV en el IESS y MSP, con participación activa de las víctimas u organizaciones de la sociedad civil en coordinación con la DPE.

1.2 Registro de expedientes de personas privadas de libertad [14-12-AN/20](#)³²

La Corte verifica la sentencia de AN sobre lo dispuesto en el artículo 32 del Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social, presentada por una persona privada de la

³¹ Los sujetos obligados fueron el MSP, IESS y la DPE.

³² Auto de verificación de cumplimiento de la sentencia 001-13-SAN-CC en la causa 14-12-AN, emitido el 22 de julio de 2020.

libertad en la que alega que el servidor responsable de registrar méritos omitió incluir los suyos en el expediente y con ello impidió que estos sean considerados por el juez de garantías penales en el trámite de rebaja de la pena.

La sentencia objeto de seguimiento declaró vulnerado el derecho del accionante a la seguridad jurídica y ordenó, como garantía de no repetición, abrir un expediente por persona privada de libertad al ingreso a un centro de privación de libertad; obligación que deberá ser observada por las y los directores de dichos centros.

La Corte señaló, sobre esta medida en específico, que debe ser entendida a la luz del contenido de la sentencia a verificarse y de las normas que regulan el sistema nacional de rehabilitación social. De ahí que no se cumple por la sola apertura de expedientes, sin que se verifique que dichos informes contengan la información básica establecida en el COIP y en el RSNRS.

En el contexto del estado de excepción sanitaria por COVID-19, la Corte confirmó que la problemática derivada del riesgo de contagio de COVID-19 constituye una carga adicional para las personas privadas de la libertad que habitan los CPL en condiciones de hacinamiento. En consecuencia, consideró que es necesario que las autoridades del Sistema Nacional de Rehabilitación Social y de la Función Judicial, dentro de sus competencias, realicen la coordinación interinstitucional necesaria para la aplicación de medidas concretas, ágiles y eficientes tendientes a descongestionar los CPL.

Finalmente, la Corte ordenó diseñar un plan de contingencia con el objeto de corregir las deficiencias identificadas por la DPE y garantizar que las personas privadas de la libertad cuenten con un registro estandarizado de ingreso y permanencia en cualquier CPL, conforme la normativa legal y reglamentaria, en particular, los méritos y deméritos susceptibles de valoración para efectos de la concesión de beneficios penitenciarios.

2. SEGUIMIENTO A LOS DICTÁMENES DE ESTADO DE EXCEPCIÓN POR COVID-19

La Corte Constitucional, en el ámbito de su facultad de ejecutar integralmente las decisiones que en materia constitucional emite y de expedir todos los autos conducentes para hacerlas efectivas, **inició de oficio** la fase de seguimiento de los dictámenes de constitucionalidad 1-20-EE/20 y 1-20-EE/20A, emitidos con ocasión de la pandemia por COVID-19.

Esta decisión fue tomada el 16 de abril de 2020, es decir, a 28 días de la emisión del dictamen de constitucionalidad 1-20-EE/20 y a 21 días del dictamen de constitucionalidad 1-20-EE/20A. De manera subsecuente, con la emisión de los dictámenes de

constitucionalidad 2-20-EE, 3-20-EE y 5-20-EE, la Corte dispuso la acumulación del seguimiento de todos los dictámenes emitidos con motivo de la pandemia por COVID-19.

El objetivo, a decir de la Corte, ha sido coadyuvar a la ejecución integral de las decisiones y con ello a la efectividad de las normas constitucionales y de instrumentos internacionales de derechos humanos.

Durante esta fase, la Corte aclaró que no está facultada para declarar vulneraciones específicas de derechos en casos concretos, ni ordenar la reparación de daños ocasionados por dichas vulneraciones. Asimismo, señaló que tampoco puede, a riesgo de invadir la esfera de competencias del Ejecutivo, detallar medidas extraordinarias para afrontar las razones que motivaron la declaración del estado de excepción, sino **desplegar de forma adecuada los mecanismos de control que aseguran el correcto funcionamiento del Estado.**

En esta línea, resulta importante señalar que **no tiene precedente en la historia de la justicia constitucional del país** la apertura de oficio de la fase de seguimiento de los parámetros establecidos en los dictámenes de constitucionalidad del estado de excepción.

Por ende, es oportuno describir las diferentes consideraciones y disposiciones emitidas en ocho (8) autos de seguimiento emitidos por esta Corte, que han verificado los parámetros relacionados con el impacto de la pandemia por COVID-19 en las personas, particularmente, en aquellas que por pertenecer a grupos de atención prioritaria tienen una carga adicional de vulnerabilidad.

2.1 Sobre el impacto de la pandemia a grupos de atención prioritaria [1-20-EE/20](#)³³

La Corte adoptó medidas concretas respecto de los parámetros establecidos en los dictámenes de Estado de Excepción 1-20-EE/20 y 1-20-EE/20A y requirió al Presidente de la República, y por su intermedio al (COE) Nacional, así como al CJ, remitir información sobre el cumplimiento de:

- 2.1.1** Alimentación, acceso a medicinas y servicios necesarios para enfrentar el aislamiento, en virtud de que el dictamen estableció una protección a las personas en situación de calle y de escasos recursos económicos a fin de que puedan acceder a bienes y servicios para enfrentar el aislamiento.
- 2.1.2** Protección a personas en situación de vulnerabilidad, debido a que ciertas personas y grupos pueden incrementar su situación de vulnerabilidad con la pandemia y estar expuestas a que su vida e integridad pueda afectarse. La Corte

³³ Auto de apertura de la fase de seguimiento, emitido el 16 de abril de 2020.

pone énfasis en las mujeres víctimas de violencia doméstica, personas privadas de libertad, aquellas que trabajan en servicios públicos en primera línea de riesgo tales como bomberos, personas recolectoras de basura, operadores de cadáveres, entre otras.

- 2.1.3** Ingreso adecuado de personas nacionales y extranjeras con residencia en el país; estableciendo que las medidas de supresión de vuelos y cierre de aeropuertos y fronteras no son absolutas.
- 2.1.4** Protección del personal de salud y de los miembros de las FFAA y PN; considerando la necesidad de garantizar condiciones apropiadas para que las fuerzas del orden ejerzan sus funciones, es imperante la observancia estricta de medidas de bioseguridad, la provisión oportuna de material adecuado para llevar a cabo las tareas de las que se trate, así como la identificación y tratamiento de casos de personas contagiadas que trabajan en esas áreas.
- 2.1.5** Protección del derecho a la tutela efectiva de derechos a través de garantías constitucionales no suspendidas ni limitadas por el estado de excepción; enfatizando que el acceso a estas garantías es una forma efectiva de prevenir y reparar las violaciones a derechos que podrían producirse en las circunstancias excepcionales causadas a partir de la pandemia por COVID-19, más aún cuando el CJ había dispuesto que las unidades judiciales atiendan exclusivamente hábeas corpus y escritos relacionados con esta garantía.

2.2 Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva³⁴

La Corte Constitucional emitió dos autos de seguimiento relacionados con este derecho. En un primer auto analizó la información remitida por el CJ y la DPE e insistió que ninguna garantía jurisdiccional puede suspenderse en el estado de excepción, pues es el mecanismo judicial idóneo para proteger los derechos constitucionales. Bajo esta línea, emitió algunas disposiciones al CJ, tendientes a:

- 2.2.1** Difundir a las juezas y jueces competentes para conocer y tramitar garantías jurisdiccionales, así como a todas sus direcciones provinciales, sobre el contenido del auto de seguimiento;
- 2.2.2** Asegurar la recepción y trámite de las garantías jurisdiccionales, adoptando las medidas de bioseguridad necesarias; y
- 2.2.3** Oficiar y supervisar a las judicaturas con competencia para conocer y resolver acciones de garantías jurisdiccionales, a fin de que cumplan su obligación de remitir a la Corte Constitucional todas las sentencias ejecutoriadas en los plazos legales, conforme el artículo 25.1 de la LOGJCC.

³⁴ Autos de verificación de cumplimiento de los dictámenes del estado de excepción, emitidos el 28 de abril: [1-20-EE/20](#) y 22 de julio de 2020: [1-20-EE/20](#) y [2-20-EE acumulados](#).

En un segundo auto, la Corte verificó la información presentada por el CJ, insistió en cumplir las disposiciones de manera integral y ordenó a la autoridad obligada informar sobre las acciones adoptadas ante los posibles contagios de los administradores de justicia.

Frente a peticiones y denuncias concretas presentadas por la DPE y organizaciones de la sociedad civil sobre el acceso a la justicia, dispuso al CJ investigar los hechos denunciados.

2.3 Respuesta a peticiones concretas de seguimiento a los dictámenes de Estado de Excepción por COVID-19³⁵

La Corte en tres autos de seguimiento, dio respuesta:

2.3.1 OTECEL presentó un escrito manifestando que el Decreto Ejecutivo 1021 habría ordenado la recaudación anticipada de tributos, la Corte respondió que pese a que en ciertos considerandos del referido decreto se hizo mención a la calamidad pública que motiva el actual estado de excepción, la emisión del mismo proviene del ejercicio de una potestad reglamentaria de carácter ordinario que tiene el Presidente de la República, y dicho decreto no observó la adopción de medidas extraordinarias con fundamento en la declaratoria del estado de excepción.

Además, la Corte consideró que la reforma que contiene dicho decreto es una norma abstracta y general, que requiere de actos posteriores de la administración tributaria para ser aplicada y su vigencia no está condicionada a la duración del estado de excepción. Por esta razón, decidió rechazar la solicitud planteada ya que no corresponde a la Corte pronunciarse sobre su constitucionalidad por medio de este procedimiento.

2.3.2 A la DPE y varios comparecientes, sobre **recortes presupuestarios en educación**, la Corte recordó que la fase de seguimiento está limitada por el objeto y alcance del proceso en el que fueron emitidos los dictámenes del estado de excepción. El Organismo sostuvo que no le compete efectuar un control constitucional autónomo e integral de otras medidas adoptadas por las autoridades estatales y afirmó que, lo que le corresponde, es analizar si la actuación de las autoridades públicas respetó los parámetros establecidos en dichos dictámenes.

En consecuencia, la Corte señaló que el uso de fondos públicos destinados a fines distintos de aquellos para los que fueron presupuestados en materia de educación, es una medida que justifica la necesidad de requerirle información al

³⁵ Autos de verificación de cumplimiento de los dictámenes del estado de excepción, emitidos el 12 de mayo: [1-20-EE/20](#), [1-20-EE](#) y 16 de junio: [1-20-EE/20](#).

Presidente de la República, y por su intermedio a los ministros y secretario de Estado a cargo de la economía y finanzas, educación y educación superior, con el objeto de formarse un criterio.

2.3.3 A un servidor público de la salud sobre **las condiciones laborales de las y los servidores del sector de la salud del cantón Saraguro**, la Corte determinó que las decisiones del COE cantonal de Saraguro no están relacionadas con los parámetros establecidos en los dictámenes de constitucionalidad del estado de excepción 1-20-EE/20 y 1-20-EE/20A, sino con posibles vulneraciones a derechos constitucionales; y que, por tanto, si así lo considera, el compareciente está en la posibilidad de activar las acciones o garantías correspondientes ante las instancias judiciales competentes.

2.3.4 En el mismo auto, respecto a la pretensión de un asambleísta, relacionada con la **reducción de la jornada laboral mediante Decreto Ejecutivo**, la Corte volvió a señalar que no son objeto del mecanismo de control jurisdiccional de estados de excepción.

2.4 Participación ciudadana³⁶

Frente a la información presentada por el Gobierno Nacional y otras autoridades públicas, la Corte consideró que debido a las características especialmente graves de la emergencia sanitaria por COVID-19, la información obrante en el expediente constitucional debe ser accesible a las personas y colectividades para que tengan conocimiento sobre la ejecución del estado de excepción.

En esta línea, la Corte dispuso la publicación de los expedientes y de toda la información proporcionada a la Corte con relación al seguimiento de los dictámenes de constitucionalidad del estado de excepción por COVID-19. Esta disposición fue ejecutada en un lugar visible del portal institucional de la Corte Constitucional, a través de un repositorio digital del control constitucional y seguimiento.

2.5 Situación de las y los becarios en el exterior por el eventual retraso en el desembolso de las becas³⁷

La Corte analizó la información remitida por el MEF, el MREMH, la SENESCYT, y la asambleísta Silvia Vera, sobre esta temática. Al respecto, la Corte reprochó el argumento de la SENESCYT al sostener que la solicitud de información de la Corte carece de

³⁶ Auto de verificación de cumplimiento de los dictámenes del estado de excepción, emitido el 2 de junio de 2020: [1-20-EE/20](#).

³⁷ Auto de verificación de cumplimiento de los dictámenes del estado de excepción, emitido el 16 de septiembre de 2020.

fundamento y enfatizó categóricamente que la fase de seguimiento coadyuva a la ejecución integral de las decisiones de la justicia constitucional.

En la especie como garantía del derecho a la educación, la Corte:

- 2.5.1** Advirtió a la SENESCYT que en caso de incumplimiento de los dictámenes constitucionales la Corte puede ordenar la destitución de la máxima autoridad (Art. 86.4 y 436.9 CRE);
- 2.5.2** Llamó la atención al MEF por omitir su deber de informar oportunamente a la Corte;
- 2.5.3** Ordenó a la SENESCYT y al IFTH informen sobre los parámetros utilizados para establecer la suspensión temporal de las obligaciones hacia los becarios, prioridad de los desembolsos, y número de beneficiarios de la suspensión de normas; y,
- 2.5.4** Ordenó al MEF cumpla con las erogaciones presupuestarias del proyecto “Fortalecimiento del Conocimiento y Talento Humano”.

REFLEXIONES CONSTITUCIONALES

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN POR LA PANDEMIA COVID-19 POR PARTE DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Autoría: Byron Villagómez Moncayo, Rubén Calle Idrovo, y Valeria Garrido Salas.

1. Introducción:

El 11 de marzo de 2020 el director de la Organización Mundial de la Salud (en adelante, OMS) hizo un llamado a los países para que adoptaran medidas urgentes y agresivas que respondieran a la pandemia ocasionada por COVID-19, un virus con altos niveles de propagación presente en 114 países del mundo³⁸. Con este antecedente, el 16 de marzo de 2020, mediante Decreto Ejecutivo No. 1017, el Presidente de la República del Ecuador declaró “estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional, por los casos de coronavirus confirmados”³⁹. Dado que en los últimos meses el país ha atravesado por esta emergencia sanitaria, se ha requerido la renovación del estado de excepción ante la necesidad de medidas que no podían ser aplicadas dentro de un régimen constitucional ordinario, pues implicaban la limitación, principalmente, de los derechos a la libertad de tránsito, asociación y reunión.

En este contexto, la Corte Constitucional del Ecuador (en adelante, la CCE o la Corte), cumpliendo las exigencias previstas en los Arts. 166 y 436.8 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante, CRE), ha emitido varios dictámenes de control de constitucionalidad⁴⁰ durante el avance de la pandemia en el país. En un inicio, las decisiones de la Corte estuvieron enfocadas en el control formal y material de los decretos ejecutivos, recalcando la importancia de la protección y garantía de los derechos suspendidos en el régimen excepcional; motivo por el cual, los tres primeros dictámenes fueron aprobados por unanimidad. Se destaca que, a partir de la renovación de la primera declaratoria de estado de excepción, la Corte expresó la necesidad de superar la pandemia mediante un régimen constitucional ordinario⁴¹.

Aun así, el Gobierno Nacional emitió una segunda declaratoria de estado de excepción; decisión que fue aprobada como constitucional por la CCE en el Dictamen 3-20-EE/20, con dos votos concurrentes y tres votos salvados. No obstante, en la renovación de esta segunda declaración la Corte decidió, por unanimidad, no admitir una nueva declaratoria de estado de excepción sobre los mismos hechos de calamidad pública que

³⁸ OMS, “Cronología de la respuesta de la OMS a la COVID-19”. Última actualización: 30 de julio de 2020. En: <https://www.who.int/es/news-room/detail/29-06-2020-covidtimeline>.

³⁹ Decreto Ejecutivo No. 1017, Registro Oficial 163, 17 de marzo de 2020: Art. 1.

⁴⁰ Dictámenes constitucionales: 1-20-EE del Decreto Ejecutivo No.1017; 1-20-EEA del Decreto Ejecutivo No.1019; 2-10-EE del Decreto Ejecutivo No. 1052; 3-20-EE del Decreto Ejecutivo 1074; y, 5-20-EE del Decreto Ejecutivo No. 1126.

⁴¹ CCE. *Dictamen No. 2-20-EE/20*, 22 de mayo de 2020: párr. 26.

resultaron de la pandemia. Para garantizar un periodo de transición adecuado, la CCE ordenó al Ejecutivo, en coordinación con las autoridades nacionales y seccionales, adoptar las medidas normativas y políticas públicas necesarias para enfrentar la crisis sanitaria mediante herramientas ordinarias⁴².

El presente artículo se centra en el análisis de las acciones constitucionales derivadas a partir de la declaración de estado de excepción causada por la pandemia de la COVID-19 en el Ecuador. Para el efecto, se realizará una breve descripción conceptual del estado de excepción y sus implicaciones constitucionales. A continuación, el análisis se enfocará en el caso concreto de la pandemia y sus repercusiones. Seguidamente, se hará referencia a los decretos de estado de excepción emitidos por el Ejecutivo; para posteriormente analizar el control constitucional desarrollado por parte de la Corte. Además, se hará mención de otras acciones constitucionales resueltas en el marco del estado de excepción, y se presentarán las conclusiones del análisis.

2. Conceptualización y delimitación normativa y jurisprudencial del estado de excepción:

Los estados de excepción son sin lugar a dudas uno de los aspectos que más pueden poner en tensión la vigencia del Estado Constitucional de Derechos y Justicia. En el contexto ecuatoriano, el diseño constitucional actual somete a esta figura a los condicionamientos que nacen principalmente de la CRE (Arts. 164, 165, 166 y 436.8), LOGJCC (Arts. 119-125), LOFJ (Arts. 45 y 46); y, Ley de Seguridad Pública y del Estado (en adelante, LSPE) (Arts. 28-41); esta última precisamente define en el Art. 28 al estado de excepción como, *“la respuesta a graves amenazas de origen natural o antrópico que afectan a la seguridad pública y del Estado. El estado de excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades a pretexto de su declaración”*⁴³.

Al tenor de lo dispuesto en el Art. 164 de la CRE⁴⁴, la persona que ejerce la jefatura de gobierno está facultada para decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él, por los siguientes motivos: a) agresión; b) conflicto armado internacional o interno; c) grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural. Tal declaratoria, de acuerdo al citado artículo, deberá observar los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad. Asimismo, es requisito indispensable que en el decreto respectivo conste la determinación de la causal y su motivación, el ámbito territorial de aplicación, el periodo de duración, las medidas a aplicarse, los derechos a suspenderse o limitarse, y las notificaciones que correspondan a los correspondientes organismos.

⁴² CCE. *Dictamen No. 5-20-EE/20*, 4 de septiembre de 2020: 35-36.

⁴³ LSPE. Registro Oficial Suplemento 35, 28 de septiembre de 2009.

⁴⁴ CRE. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.

Igualmente, de conformidad con el Art. 165 de la CRE⁴⁵, durante un estado de excepción únicamente se podrá suspender o limitar el ejercicio de los siguientes derechos: inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información, en los términos señalados en la propia Constitución.

Entre las medidas constitucionalmente admisibles se incluyen las siguientes: recaudación anticipada de tributos; uso de fondos públicos destinados a otros fines (excepto los correspondientes a salud y educación); traslado de la sede de gobierno; censura previa a medios de comunicación respecto de los asuntos relacionados con el estado de excepción y la seguridad del Estado; establecimiento como zona de seguridad todo o parte del territorio nacional; empleo de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional y personal de otras instituciones; cierre o habilitación de puertos, aeropuertos y pasos fronterizos; movilización y requisiciones que sean necesarias.

Como se puede constatar, el estado de excepción implica la atribución de facultades extraordinarias a la persona que ejerce la jefatura de gobierno del Estado ecuatoriano. Es por ello que su declaratoria procede exclusivamente en los casos extremos taxativamente previstos en la CRE. En este sentido, el Prof. Julio César Trujillo la conceptualiza de la siguiente forma:

*Los estados de excepción son situaciones en las que el Poder Ejecutivo no puede salvar la seguridad externa o el orden público con las facultades ordinarias que la Constitución y las leyes le atribuyen y, por lo mismo, necesita para el efecto potestades extraordinarias hasta que los peligros sean conjurados*⁴⁶.

De allí que la necesidad de declarar un estado de excepción esté supeditada a la insuficiencia de las facultades ordinarias para atender y solucionar una situación altamente riesgosa. Esto se encuentra además corroborado por el origen histórico de esta figura, que como explica Pardo Martínez, puede remontarse a la del *dictador* romano, entendido de la siguiente manera:

*El dictador rompía la estructura tradicional o normal del Estado a efectos de protegerlo, y se instituía en razón a condiciones justificadas, derivadas de hechos o condiciones anormales, en especial por problemas de orden público; por ello su legitimidad devenía de una necesidad sobreviniente reconocida y urgente, la cual no podía conjurarse o resolverse por las autoridades regulares existentes. Su función era pro tempore, pues se restringía a un tiempo determinado que no podía exceder de seis meses*⁴⁷.

En tal virtud, se investía de poderes extraordinarios a un personaje externo al gobierno en funciones para que restableciera el orden ante circunstancias de extrema gravedad.

⁴⁵ *Ibídem*.

⁴⁶ Julio César Trujillo. "Teoría del Estado en el Ecuador. Estudios de Derecho Constitucional". Segunda Edición. *Universidad Andina Simón Bolívar. Corporación Editora Nacional*. Quito (2006): 202.

⁴⁷ Orlando Pardo Martínez. "Los estados de excepción en el constitucionalismo evolucionario: el caso colombiano". *DIXI*, 14 (2011): 73.

Tales facultades implicaban la posibilidad de suspender libertades ciudadanas y ejercer poderes omnímodos, a fin de implementar las medidas necesarias para remediar la situación.

En el ordenamiento jurídico ecuatoriano, la gravedad que implica la declaratoria de un estado de excepción ha conllevado la necesidad establecer limitaciones y controles rigurosos. Esto ha tenido como antecedente un historial negativo en el ámbito latinoamericano, en el que a lo largo de las décadas pasadas se cometieron una serie de excesos a través del uso indiscriminado del estado de excepción. Como señala el Prof. Hernán Salgado Pesantes:

En el Ecuador, como en otros países de Latinoamérica, los estados de excepción han significado un grave atropello a los derechos y a sus garantías... Esta dura realidad llevó al constitucionalismo ecuatoriano a buscar esquemas que puntualicen con la mayor precisión los casos que permiten la declaración del estado de excepción, así como las atribuciones que pueden ser conferidas al presidente de la República⁴⁸.

Consecuentemente, la Constitución ecuatoriana ha establecido causales expresas y una serie de requisitos ineludibles para la plena validez de una declaratoria de estado de excepción, como se mencionó anteriormente. En este sentido, se debe recordar que el *telos* del constitucionalismo en el Estado Constitucional de Derechos y Justicia es la protección de los derechos y garantías como forma de control al poder. Para tal efecto, un elemento central en el accionar de la CCE es la facultad de ejercer control constitucional sobre el Ejecutivo, cuando implementa medidas extraordinarias en el marco de un estado de excepción.

Además, de conformidad con el Art. 166 de la CRE, el respectivo decreto debe ser notificado a la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional y a los organismos internacionales que corresponda, dentro de las 48 horas siguientes a su suscripción. Igualmente, la citada norma establece un plazo máximo de 60 días para la vigencia de una declaratoria, pudiendo renovarse hasta 30 días más si las causas que la motivaron persistieran. Finalmente, la Asamblea Nacional está facultada a revocar el decreto en cualquier momento.

Las referidas disposiciones constitucionales guardan también consonancia con lo dispuesto por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, CADH), que en su Art. 27 establece que:

En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el

⁴⁸ Hernán Salgado Pesantes. "Lecciones de Derecho Constitucional. Ediciones Legales". Quito (2004): 189.

*derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social*⁴⁹.

En tal virtud, la citada disposición convencional proscribía la suspensión de los siguientes derechos: reconocimiento de la personalidad jurídica, vida, integridad personal, prohibición de esclavitud y servidumbre, legalidad y retroactividad, conciencia y religión, protección a la familia, derecho al nombre, derechos del niño, nacionalidad y derecho políticos; así como de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

Igualmente, sobre la base de las reglas jurisprudenciales sentadas tanto por el Sistema Europeo como el Interamericano de Derechos Humanos, Despouy apunta que los estados de excepción deben cumplir con los siguientes principios: legalidad, proclamación, notificación, temporalidad, amenaza excepcional, proporcionalidad, no discriminación, y compatibilidad, concordancia y complementariedad de las distintas normas del derecho internacional⁵⁰.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH) se ha pronunciado expresamente sobre los alcances del estado de excepción, especialmente respecto de la prohibición de suspensión de determinados derechos y garantías. Concretamente, en su Opinión Consultiva 9/87, dicho tribunal sostuvo que:

*Del artículo 27.1 [de la Convención]... se deriva la necesidad genérica de que en todo estado de excepción subsistan medios idóneos para el control de las disposiciones que se dicten, a fin de que ellas se adecúen razonablemente a las necesidades de la situación y no excedan de los límites estrictos impuestos por la Convención o derivados de ella... debe entenderse que en la implantación del estado de emergencia - cualquiera que sea la dimensión o denominación con que se le considere en el derecho interno- no puede comportar la supresión o la pérdida de efectividad de las garantías judiciales que los Estados Partes están obligados a establecer, según la misma Convención, para la protección de los derechos no susceptibles de suspensión o de los no suspendidos en virtud del estado de emergencia*⁵¹.

Como se puede observar, la Corte IDH ha enfatizado la inderogabilidad de las garantías judiciales en el marco de un estado de excepción. De modo más general, el referido organismo jurisdiccional expresó en su Opinión Consultiva 8/87, lo siguiente:

La suspensión de garantías constituye también una situación excepcional, según la cual resulta lícito para el gobierno aplicar determinadas medidas restrictivas a los derechos y libertades que, en condiciones normales, están prohibidas o sometidas a requisitos más rigurosos. Esto no significa, sin embargo, que la suspensión de garantías comporte la suspensión temporal del Estado de Derecho o que autorice a los gobernantes a apartar

⁴⁹ Convención Americana sobre Derechos Humanos. Registro Oficial 801, 6 de agosto de 1984.

⁵⁰ Cfr. Leandro Despouy. *Los derechos humanos y los estados de excepción*. Universidad Nacional Autónoma de México (1995): 25-45, <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/9086>.

⁵¹ Corte IDH. *Opinión Consultiva OC-9/87*, 6 de octubre de 1987, Serie A No. 9: párr. 21 y 25.

su conducta de la legalidad a la que en todo momento deben ceñirse. Estando suspendidas las garantías, algunos de los límites legales de la actuación del poder público pueden ser distintos de los vigentes en condiciones normales, pero no deben considerarse inexistentes ni cabe, en consecuencia, entender que el gobierno esté investido de poderes absolutos más allá de las condiciones en que tal legalidad excepcional está autorizada⁵².

Por consiguiente, la limitación o suspensión de ciertos derechos a través de las medidas adoptadas en el marco de un estado de excepción, se encuentra sujeta a una serie de exigencias y restricciones jurídicas. En esta misma línea de razonamiento, en el caso *Zambrano Vélez vs. Ecuador*, el citado tribunal interamericano manifestó explícitamente que:

Es obligación del Estado determinar las razones y motivos que llevan a las autoridades internas a declarar un estado de emergencia y corresponde a éstas ejercer el adecuado y efectivo control de esa situación y que la suspensión declarada se encuentre, conforme a la Convención, 'en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación'. Los Estados no gozan de una discrecionalidad ilimitada y corresponderá a los órganos del sistema interamericano, en el marco de sus respectivas competencias, ejercer ese control en forma subsidiaria y complementaria⁵³.

En el ámbito internacional, cabe también aludir al Art. 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁵⁴ (PIDCP), sobre los estados de excepción; así como la Observación General número 29 del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, que en lo principal determina que:

Las medidas que suspenden la aplicación de alguna disposición del Pacto deben ser de carácter excepcional y temporal. Antes de que un Estado adopte la decisión de invocar el artículo 4 es necesario que se reúnan dos condiciones fundamentales: que la situación sea de un carácter excepcional que ponga en peligro la vida de la nación y que el Estado Parte haya proclamado oficialmente el estado de excepción. Este último requisito es esencial para el mantenimiento de los principios de legalidad e imperio de la ley cuando son más necesarios. Al proclamar un estado de excepción cuyas consecuencias pueden entrañar la suspensión de cualquier disposición del Pacto, los Estados deben actuar dentro del marco constitucional y demás disposiciones de ley que rigen esa proclamación y el ejercicio de las facultades de excepción⁵⁵.

En definitiva, la declaratoria de estado de excepción se encuentra supeditada a la estricta observancia de normas y estándares internacionales de derechos humanos; y con ello, se verifica la regularización en los instrumentos internacionales de derechos

⁵² Corte IDH. *Opinión Consultiva OC-8/87*, 30 de enero de 1987, Serie A No. 8: párr. 24.

⁵³ Corte IDH. *Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador*. Sentencia de 4 de Julio de 2007. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 166: párr. 47.

⁵⁴ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Registro Oficial 101, 24 de enero de 1969.

⁵⁵ Observación General No. 29. Estados de emergencia, 31 de agosto de 2001, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/1997.pdf>.

humanos, así como respecto de las decisiones y recomendaciones emitidas por los órganos que ejercen control⁵⁶.

En el ordenamiento jurídico ecuatoriano, la declaratoria de estado de excepción se encuentra sujeta a un estricto control constitucional por parte de la Corte Constitucional. Específicamente, de conformidad con el Art. 436.8 de la CRE, corresponde a dicho organismo, *“Efectuar de oficio y de modo inmediato el control de constitucionalidad de las declaratorias de los estados de excepción, cuando impliquen la suspensión de derechos constitucionales”*⁵⁷. El papel que adopta la Corte en este sentido es diferente a la del control político que puede válidamente llegar a ejercer la Asamblea Nacional. El control que ejecuta la Corte se enfoca, entre otros aspectos, en las facultades extraordinarias de las que dispone el Ejecutivo, en especial cuando estas impliquen la suspensión o limitación de derechos y garantías constitucionales.

Con base en esta determinación, la LOGJCC regula y desarrolla el procedimiento y objetivos de este control. Es así que el Art. 119 de dicho cuerpo legal establece que el control constitucional de los estados de excepción tiene como finalidad, *“garantizar el disfrute pleno de los derechos constitucionales y salvaguardar el principio de separación y equilibrio de los poderes públicos”*⁵⁸. Asimismo, la citada disposición determina que la Corte llevará a cabo un control tanto formal como material del respectivo decreto y de los que se dictaren con fundamento en él. Las subsiguientes normas de la LOGJCC especifican en qué consiste cada uno de esos tipos de control constitucional, así como lo atinente a las medidas que se adoptaren con base en la declaratoria de estado de excepción.

3. Reflexiones doctrinarias y jurisprudenciales sobre los estados de excepción en el marco de la pandemia provocada por la COVID-19:

La respuesta de los Estados a la pandemia provocada por la COVID-19 ha significado la declaratoria de estados de excepción, con el propósito de permitir el ejercicio de facultades extraordinarias para atender una situación extremadamente difícil e inédita. Sin embargo, esto ha podido también generar inquietudes en torno a la vigencia del Estado de Derecho y la protección de derechos y garantías constitucionales. En este sentido, Cajas Sarria explica que, *“las experiencias comparadas de más de cien países que han dictado medidas de excepción, la mayoría con confinamientos y cuarentenas, nos muestran en general limitaciones a los derechos, libertades y garantías que suponen*

⁵⁶ Agustín Grijalva, Elsa Guerra y Dunia Martínez, “Límites constitucionales al poder ejecutivo”. *Derecho Constitucional e Instituciones Político. Derechos Humanos y Justicia Constitucional. Ensayos en Honor del Prof. Dr. Hernán Salgado Pesantes*. (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2015): 101.

⁵⁷ CRE. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.

⁵⁸ LOGJCC. Registro Oficial 52, 22 de octubre de 2009.

*desafíos a los Estados constitucionales; y en muchos casos, también a la democracia*⁵⁹. Asimismo, como señala Estupiñán:

*‘El Estado de derecho no está en cuarentena’, pero las diversas figuras jurídicas y medidas económicas y sociales adoptadas por los diferentes Estados del mundo para enfrentar la emergencia sanitaria o pandemia, han minado aún más la fragilidad de este gran propósito constitucional y democrático. Para América Latina, la fragilidad ya consabida de sus Estados se ha agravado en los últimos meses. La excepción o el estado de emergencia en escenarios de vulnerabilidad política, económica y social, terminaron por exacerbar los poderes ya desequilibrados en fase de normalidad y desdibujar el equilibrio de poderes y los controles políticos*⁶⁰.

Por estos motivos, el control constitucional de los estados de excepción ha enfrentado retos importantes, considerando que la gravedad de las circunstancias ha requerido un óptimo balance entre la necesidad de contener la pandemia y sus efectos nocivos, y garantizar los derechos humanos. En este sentido, como indican Crespo y Beck, la pandemia ha traído consigo la necesidad de proponer nuevas ideas y conceptos con el fin de dar respuesta a futuras situaciones excepcionales que pueden constituir una amenaza para los seres humanos y el Estado; sin embargo, tales propuestas no deben desatender la importancia de la Constitución, los controles, balances y límites, así como el respeto a la libertad⁶¹.

Estas cuestiones no han sido ajenas a los órganos que integran el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, al que pertenece el Ecuador desde hace varias décadas, particularmente de la Corte IDH⁶². Específicamente, dicho organismo jurisdiccional emitió una Declaración el 9 de abril de 2020 en la que, entre otras cosas, señaló lo siguiente:

*Todas aquellas medidas que los Estados adopten para hacer frente a esta pandemia y puedan afectar o restringir el goce y ejercicio de derechos humanos deben ser limitadas temporalmente, legales, ajustadas a los objetivos definidos conforme a criterios científicos, razonables, estrictamente necesarias y proporcionales, y acordes con los demás requisitos desarrollados en el derecho interamericano de los derechos humanos*⁶³.

En el derecho comparado resulta pertinente aludir al caso español, en el cual el gobierno central declaró el *estado de alarma*, que constituye un régimen atenuado del estado de excepción. Al resolver un recurso de amparo relacionado con la protección de derechos

⁵⁹ Mario Alberto Cajas Sarria. “Apuntes sobre la emergencia, la excepción y la Constitución a propósito de la pandemia de la Covid-19”. *Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia*, No. 371 (2020): 343.

⁶⁰ Liliana Estupiñán Achury. “Covid-19 y fragilidad del Estado de Derecho en América Latina”. *Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia*, No. 371 (2020): xviii.

⁶¹ Cfr. Juan José Crespo Pedreschi y Andrés Beck González. “La juridicidad del estado de emergencia y suspensión de garantías fundamentales por covid-19”. *Iustitia et Pulchritudo*, No. 1 (2020): 73.

⁶² La CIDH también se ha pronunciado sobre la pandemia en el contexto interamericano, en su *Resolución 1/2020* de 10 de abril de 2020, <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>.

⁶³ Corte IDH. *Declaración 1/20*, 9 de abril de 2020: 1.

en el marco de dicha declaratoria, el Tribunal Constitucional español determinó lo siguiente:

[L]a limitación del ejercicio del derecho tiene una finalidad que no sólo ha de reputarse como legítima, sino que además tiene cobertura constitucional bastante en los arts. 15 CE (garantía de la integridad física de las personas) y 43 CE (protección de la salud), ambos tan intensamente conectados que es difícil imaginarlos por separado, máxime en las actuales circunstancias. Es aquí donde la finalidad de la medida restrictiva del ejercicio del derecho confluye con la justificación de la declaración del Estado de alarma. Las razones que sustentan ambas son idénticas y buscan limitar el impacto que en la salud de los seres humanos, en su integridad física y en su derecho a la vida pueda tener la propagación de la COVID-19. En el estado actual de la investigación científica, cuyos avances son cambiantes con la evolución de los días, incluso de las horas, no es posible tener ninguna certeza sobre las formas de contagio, ni sobre el impacto real de la propagación del virus, así como no existen certezas científicas sobre las consecuencias a medio y largo plazo para la salud de las personas que se han visto afectadas en mayor o menor medida por este virus. Ante esta incertidumbre tan acentuada y difícil de calibrar desde parámetros jurídicos que acostumbran a basarse en la seguridad jurídica que recoge el art. 9.3 de la Constitución, las medidas de distanciamiento social, confinamiento domiciliario y limitación extrema de los contactos y actividades grupales, son las únicas que se han averado eficaces para limitar los efectos de una pandemia de dimensiones desconocidas hasta la fecha⁶⁴.

De la misma manera, se puede destacar la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia. Al analizar precisamente el decreto de estado de excepción por la pandemia emitido por el Ejecutivo, dicho organismo jurisdiccional expresó concretamente lo siguiente:

En el asunto sub examine se habrá de concluir que el Gobierno nacional acreditó ante esta Corporación que por la magnitud y la gravedad de la crisis humanitaria resultante de la pandemia del COVID-19, no podía ser conjurada en esta oportunidad con el ejercicio de las atribuciones ordinarias que le otorga el ordenamiento jurídico, al resultar insuficientes y no permitir responder con inmediatez las muchas áreas puntuales que requieren medidas específicas de nivel legislativo y no solo administrativas, haciendo necesarias medidas extraordinarias para atender la calamidad sanitaria y los efectos negativos al orden económico y social. El riesgo indeterminado y el desafío que enfrenta la humanidad constituyen una amenaza directa, cuya respuesta dada la prontitud y eficiencia requerida no descansa en los medios tradicionales... ante un fenómeno nuevo como el COVID-19, de alta velocidad de propagación, expansión e índice de mortalidad sobre el cual el mundo científico desconoce aún una medida eficaz para contrarrestarlo, el Estado colombiano ha venido paulatinamente ajustando sus políticas de salud pública, económica y social, atendiendo la evidencia científica disponible, el comportamiento de la pandemia y las proyecciones de avance en el país, con la finalidad de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos... En tal sentido, hubo un

⁶⁴ Tribunal Constitucional de España, Sala Primera. Auto 40/2020, 30 de abril de 2020: 28.

desbordamiento de la capacidad institucional para enfrentar la actual coyuntura, que al impactar fuertemente diversos campos de manera simultánea, hacían exigible respuestas de la mayor contundencia, inmediatez y eficacia para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. El tamaño de la crisis, las implicaciones sanitarias, económicas y sociales, y la extensión de sus efectos son circunstancias que exigían la adopción de medidas de impacto general más profundas que las que podrían adoptarse en desarrollo de la facultad reglamentaria o en despliegue de las funciones regulares administrativas⁶⁵.

De esta forma, se puede constatar que las enormemente graves circunstancias derivadas de la pandemia han requerido un activo control constitucional por parte de los órganos competentes. Equilibrar la necesidad de otorgar al Estado la capacidad de aplicar medidas tendentes a paliar los efectos más perjudiciales de dicho fenómeno global, con la obligación de garantizar los derechos y garantías constitucionales, no es pues tarea fácil y exige un alto nivel de razonamiento jurídico. En el caso ecuatoriano, se destaca la labor de la Corte Constitucional, que ha efectuado un control pormenorizado, tanto en la dimensión formal como material, no sólo de los decretos de declaratoria de estado de excepción, sino también de las medidas adoptadas y de otras acciones relacionadas que llegaron a su conocimiento. Como se expone a continuación, el trabajo de la Corte ha sido denodado, exhaustivo y minucioso.

4. Estado de excepción por la pandemia COVID-19 y control constitucional por parte de la Corte Constitucional del Ecuador:

El Director General de la OMS, con fecha 11 de marzo de 2020, reconoció al virus COVID-19 como pandemia a nivel mundial, encontrándose a esa fecha en más de 100 territorios⁶⁶. Se señaló en ese momento que las dimensiones que alcanzaría la pandemia se volverían imprevisibles, debido a la rapidez en las fuentes de transmisión y a la falta de conocimiento médico suficiente y necesario para tratarlo en forma segura.

Con este panorama, el Presidente de la República, el 16 de marzo de 2020, emitió el Decreto Ejecutivo 1017, que contiene la declaratoria del estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional, ante la Emergencia Sanitaria Nacional ocasionada por la presencia del virus COVID-19⁶⁷. Dicho Decreto ingresó a la Corte Constitucional para su respectivo control el día 17 de septiembre de 2019. En el referido Decreto se adoptaron las siguientes medidas: movilización en todo el territorio nacional; suspensión del derecho a la libertad de tránsito y a la libertad de asociación y reunión a través de la implementación del toque de queda; suspensión de la jornada presencial

⁶⁵ Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia C-145/20*, 20 de mayo de 2020: párr. 98, 102 y 121.

⁶⁶ Ver alocución original en: <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>.

⁶⁷ La declaratoria del estado de excepción y la adopción de medidas de emergencia fueron las respuestas que la mayoría de países adoptaron para enfrentar la pandemia. Ver: unstats.un.org/unsd/ccsa/documents/covid19-report-ccsa.pdf: 42.

de trabajo, disponiendo acogerse al teletrabajo y evitando la interrupción de servicios públicos básicos.

Entre estas medidas adoptadas en restricción a los derechos constitucionales como la libertad de tránsito y la libertad de reunión y asociación, se debe destacar que el vocablo utilizado fue el de la suspensión (Art. 3)⁶⁸. En cuanto a la libertad de tránsito y movilidad, en el Art. 4 de la declaratoria se establecieron sus alcances, que se circunscribían a mantener una cuarentena comunitaria obligatoria, delegando su cumplimiento a los miembros de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, sumándose el apoyo de los gobiernos autónomos descentralizados a través de sus agentes de control metropolitano y municipales. En el Art. 5 del Decreto, se implementa la figura del toque de queda a nivel nacional, en los términos indicados por el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional (COE). En lo atinente a la libertad de tránsito, cabe indicar que se establecieron excepciones para las cuales no se aplicaba tal medida.

En cuanto a la restricción a la libertad de asociación y reunión, en el Art. 9 se diferencié entre aquellos grupos poblacionales en alto riesgo determinados por la autoridad nacional de salud que se encontraran dentro del cerco epidemiológico; y, sobre la ciudadanía en general, dispuso el cumplimiento de una cuarentena comunitaria obligatoria, en los términos dispuesto por el COE nacional y respecto de todos los eventos de afluencia y congregación masiva.

Dentro del ejercicio de facultades extraordinarias por parte del Ejecutivo con base en el Art. 165 de la CRE, a más del empleo de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional en tareas concretas como la vigilancia del cumplimiento del toque de queda, se dispuso que se realizaran las correspondientes requisiciones, como forma de garantizar la provisión de servicios de salud pública. Cabe indicar que el Art. 37 de la LSPE, expresamente considera que el caso de las requisiciones, *“al finalizar el estado de excepción, debe ser compensada inmediatamente, con la indemnización con el justo valor del servicio, de los bienes o trabajos prestados al Estado. También se indemnizará con el justo valor de los bienes fungibles requisados”*⁶⁹.

En el Decreto 1019 de 22 de marzo de 2020, con fundamento en la declaratoria de estado de excepción contenida en el Decreto 1017, el Presidente de la República hizo uso de la facultad extraordinaria contenida en el Art. 165.5 de la CRE, al establecer como zona especial de seguridad toda la provincia del Guayas. El inciso primero del Art. 38 de la LSPE, conceptualiza a la zona de seguridad como *“el espacio territorial ecuatoriano, cuya importancia estratégica, características y elementos que la conforman, requieren*

⁶⁸ Con ello, el Ejecutivo decidió tomar la medida más drástica pero que a su criterio resultaba la más adecuada. La suspensión, como su nombre lo indica, comporta un espacio temporal, en virtud de la declaratoria del estado de excepción, en donde los derechos constitucionales no podrán ser gozados; se diferencia de la limitación, en donde la restricción de acceso a los derechos previstos en la CRE no es total sino parcial o reducida.

⁶⁹ LSPE. Registro Oficial Suplemento 35, 28 de septiembre de 2009.

*de una regulación especial con la finalidad de garantizar la protección de esta zona ante eventuales graves afectaciones o amenazas a la seguridad objeto de esta ley*⁷⁰.

En uso de sus potestades constitucionales contempladas en el Art. 165 de la CRE, el Presidente de la República, mediante Decreto 1137, dispuso la recaudación anticipada de tributos, facultad extraordinaria que había sido ejercida previamente en el Decreto 1109, pero que no superó el dictamen de constitucionalidad de la Corte. En el Decreto 1137, el Presidente destinó el producto de la recaudación anticipada de los tributos a cubrir gastos relacionados a los costos de la pandemia, a diferencia del Decreto 1109 - que fue rechazado- que en su Art. 1 pretendía destinar tales recursos, en forma general, a superar los efectos de la crisis económica.

La Corte ha realizado control de constitucionalidad a los distintos decretos ejecutivos expedidos por motivos de calamidad pública en razón de la pandemia COVID-19. La Corte se ha pronunciado sobre dos decretos que declaran el estado de excepción, dos que solicitan renovación, y tres emitidos con fundamento en la declaratoria del estado de excepción. El siguiente cuadro resume los aludidos dictámenes de control constitucional:

Decreto contentivo de la declaratoria de Estado de Excepción	Decreto Renovación Estado de Excepción	Decretos emitidos con fundamento en la declaratoria del Estado de Excepción	Dictamen de Constitucionalidad
1017 (16-III-2020)			Dictamen 1-20-EE/20
		1019 (22-III-2020)	Dictamen 1-20-EE/20A
	1052 (15-V-2020)		Dictamen 2-20-EE/20
1074 (15-VI-2020)			Dictamen 3-20-EE/20
		1109 (27-VII-2020)	Dictamen 3-20-EE/20A
	1126 (14-VIII-2020)		Dictamen 5-20-EE/20
		1137 (02-IX-2020)	Dictamen 5-20-EE/A

4.1. Aspectos esenciales de los dictámenes de constitucionalidad:

Primeramente, el 19 de marzo de 2020, mediante Dictamen No. 1-20-EE/20, la Corte analizó el Decreto Ejecutivo 1017 y autorizó: (i) la movilización en todo el territorio nacional de entidades de la Administración Pública Central e Institucional⁷¹ que coordinen esfuerzos para mitigar los efectos del coronavirus en el país; (ii) la suspensión del derecho a la libertad de tránsito, de asociación y de reunión, decretando una cuarentena comunitaria obligatoria; (iii) el toque de queda a partir del 17 de marzo de

⁷⁰ La zona especial de seguridad fue desactivada en el Art. 7 del Decreto Ejecutivo 1052, de 15 de mayo de 2020, que renovó por 30 días más el estado de excepción.

⁷¹ Se hace una mención especial de: la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas, el Ministerio de Salud Pública y el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencia.

2020 en los términos dispuestos por el COE nacional; (iv) la suspensión de la jornada presencial de trabajo para todos los trabajadores del sector público y privado y una acogida general al teletrabajo; y (v) requisiciones correspondientes para mantener activos los servicios que garantizan la salud pública⁷².

Adicionalmente, en su primer dictamen emitido durante la pandemia, la CCE afirmó que el Estado debe: (i) proteger a las personas en situación de calle y vulnerabilidad; (ii) garantizar el libre tránsito a las personas que laboran en áreas esenciales para el combate de la calamidad pública, y personas que necesiten abastecerse de bienes materiales necesarios para su salud y subsistencia; (iii) usar medios tecnológicos exclusivamente con personas a quienes las autoridades de salud hayan dispuesto aislamiento u otra medida similar; (iv) permitir el ingreso adecuado al país a personas, nacionales y extranjeras con residencia en el país, que se encuentren en tránsito al país o zonas fronterizas con debidos controles sanitarios y directrices emitidas por las autoridades de salud; (v) respetar los derechos fundamentales y garantizar el uso progresivo de la fuerza en las actividades de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas; (vi) proteger el derecho a la salud de los agentes de la Policía Nacional y Fuerzas Armadas que estén en desplazamiento para atender la pandemia; y (vii) atender las realidades locales y nacionales mediante coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados⁷³.

Seguidamente, el 25 de marzo de 2020, mediante el Dictamen No. 1-20-EE/20A, la Corte realizó el control de constitucionalidad al Decreto Ejecutivo 1019. Se analizó una nueva medida en el contexto del estado de excepción, al declarar a la provincia del Guayas como zona especial de seguridad, con especial atención a los cantones de Guayaquil, Daule, Durán y Samborondón⁷⁴. Mediante dicho Decreto se decidió dar apoyo prioritario a la provincia mencionada, siendo las autoridades de ejecución el COE provincial, la Gobernación de la provincia y los Ministerios de Defensa, de Gobierno y de Salud Pública⁷⁵. La decisión se dio en torno al aumento de casos de contagio de COVID-19 en la zona, por lo que la medida se consideró idónea tras la manifiesta inobservancia de la cuarentena comunitaria obligatoria⁷⁶.

Luego, el 22 de mayo de 2020, la CCE emitió el Dictamen 2-20-EE/20 para realizar el control constitucional del Decreto Ejecutivo 1052; con el fin de renovar el estado de excepción por un periodo de 30 días. En esta decisión, se destaca el límite temporal del estado de excepción, pues la Corte exhortó al gobierno a que, *“durante los treinta días de vigencia del Decreto, de forma coordinada con todas las autoridades nacionales y locales, el gobierno y el Estado tomen las medidas necesarias para que se pueda*

⁷² CCE. *Dictamen No. 1-20-EE/20*, 19 de marzo de 2020: párr.29.

⁷³ *Ibíd.*, 20.

⁷⁴ CCE. *Dictamen No. 1-20-EE/20A*, 25 de marzo de 2020, párr. 22.

⁷⁵ *Ibíd.*, párr.25.

⁷⁶ *Ibíd.*, párr. 27-28.

*enfrentar la pandemia de conformidad con los mecanismos jurídicos ordinarios*⁷⁷. Además, la Corte estableció parámetros para la protección de los derechos no suspendidos en el estado de excepción, resaltando entre ellos: la salud, educación y conectividad, trabajo, movilidad humana, acceso a la información, libertad de expresión y los derechos de las mujeres, los pueblos indígenas y las personas privadas de libertad. También, la CCE se refirió al malestar público ocasionado por la corrupción, motivo por el cual resaltó el deber constitucional de denunciar y combatir estos actos⁷⁸.

Posteriormente, el 29 de junio de 2020, la Corte emitió el dictamen No. 3-20-EE/20, mediante el cual llevó a cabo el control de constitucionalidad del Decreto Ejecutivo 1074, de 16 de junio de 2020; por el cual el Presidente de la República declaró un nuevo estado de excepción por la calamidad pública derivada de la pandemia COVID-19. Si bien en este dictamen la CCE ratificó la constitucionalidad del estado de excepción, se debe indicar que existieron tres votos salvados y un voto concurrente, lo que demuestra que la decisión no fue unánime y que se presentaron aspectos de compleja resolución. En lo que concierne al voto de mayoría, cabe primeramente destacar que la Corte llevó a cabo nuevamente un control formal de la declaratoria, en el cual se examinó la identificación de los hechos y la causal invocada, su justificación, el ámbito territorial y temporal, los derechos susceptibles de limitación y las respectivas notificaciones prescritas por la disposición constitucional.

Asimismo, la Corte en el voto de mayoría también ejerció el control material de la declaratoria de estado de excepción. En este sentido, cabe destacar que si bien la CCE consideró que la calamidad pública por la emergencia sanitaria se encontraba justificada, desestimó la motivación por razones económicas. Específicamente, el voto de mayoría determinó que, *“Este criterio se basa en que tales problemas, por tener un carácter endémico, deben ser solucionados dentro del ordenamiento jurídico normal vigente, a través de políticas de mediano y largo plazo. Caso contrario, las crisis económicas mantendrían a naciones en permanentes estados de excepción*⁷⁹. Además, la CCE señaló que el Ejecutivo cuenta con herramientas ordinarias para la toma de decisiones en materia económica, por lo que no ameritaba recurrir a atribuciones extraordinarias correspondientes al estado de excepción.

En lo atinente específicamente al aspecto sanitario, en el dictamen No. 3-20-EE/20 en comento, la Corte reconoció que la pandemia generada por la COVID-19 es un hecho inédito que ha tenido efectos incalculables, pero que, *“a pesar de la gravedad de la calamidad pública que nos encontramos atravesando, sus efectos han empeorado por la falta de atención oportuna por parte de varias entidades públicas*⁸⁰. De todas maneras, la CCE concluyó que los hechos constitutivos de la declaratoria no podían ser superados

⁷⁷ CCE. *Dictamen No. 2-20-EE/20*, 22 de mayo de 2020, párr. 26.

⁷⁸ *Ibíd.*, 6-14.

⁷⁹ CCE. *Dictamen No. 3-20-EE/20*, 29 de junio de 2020: párr. 34.

⁸⁰ *Ibíd.*, párr. 47.

a través del régimen constitucional ordinario, sin dejar de llamar la atención al Ejecutivo por la falta de un accionar estatal acucioso destinado a contar con mecanismos ordinarios para combatir la COVID-19 y sus efectos⁸¹.

De igual manera, resulta significativo que en el voto de mayoría la Corte haya advertido que el Decreto 1074 adolecía de algunos vicios, entre ellos el fundamentarse en hechos idénticos a los expuestos en los anteriores decretos, sin exponer una situación diferente a la ya analizada en los dictámenes precedentes. No obstante, en esta decisión de mayoría la CCE ponderó la magnitud de la situación y consideró que impedir el régimen de excepción decretado por el Presidente de la República, y levantar todas las medidas de forma inmediata, conllevaría un rápido crecimiento de los contagios, lo que a su vez generaría efectos nefastos para la salud de las personas. Por ello, en el voto de mayoría se manifestó que, *“ignorar esta realidad implicaría un actuar irresponsable en razón de las afectaciones a derechos, mismas que serían de dimensiones irreparables e incuantificables, puesto que se pondría en peligro la vida, la integridad y la salud de los habitantes del Ecuador”*⁸². Con base en estas premisas y en razonamientos similares, la Corte consideró que el ámbito temporal y espacial de la declaratoria de estado de excepción se encontraba justificada, por lo que refrendó su constitucionalidad.

Por otra parte, es importante notar que en su voto de mayoría la CCE exigió a las distintas funciones del Estado trabajar de manera coordinada, para implementar mecanismos adecuados que permitan combatir sostenible y eficientemente la pandemia. Específicamente, la Corte conminó al Ejecutivo y demás funciones con potestad normativa y entidades públicas a encontrar vías expeditas para adecuar el sistema político y jurídico a las necesidades exigidas por la crisis sanitaria. Finalmente, en lo que concierne a las medidas adoptadas en el marco del referido Decreto 1074, en su voto de mayoría la Corte estimó que estaban en concordancia con los requisitos formales previstos en la LOGJCC. Respecto del control material de dichas medidas, la CCE consideró que en general las mismas se acoplaban a las exigencias constitucionales, aunque condicionó las actuaciones del COE nacional a la observancia de una serie de requisitos a fin de que guardaran consonancia con el marco constitucional.

Con relación al voto salvado emitido conjuntamente por las juezas Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín y el juez Ramiro Ávila Santamaría⁸³, se debe indicar

⁸¹ *Ibid.*, párr. 57.

⁸² *Ibid.*, párr. 60.

⁸³ Como se indicó anteriormente, también existió un voto concurrente emitido de manera conjunta por los jueces Agustín Grijalva y Alí Lozada Prado. En lo esencial, dicho voto enfatiza su desacuerdo con una declaratoria de estado de excepción por motivos económicos, por considerar que tales circunstancias deben ser atendidas a través de los mecanismos ordinarios; por ello, en este voto se argumenta que la invalidez de las específicas medidas de carácter económico debía ser declarada expresamente. Por otro lado, en el voto concurrente en referencia se señala que no hubiera sido óptimo declarar la inconstitucionalidad del decreto porque uno de los roles de las cortes constitucionales es actuar con prudencia y considerar la equidad de las soluciones jurídicas ante los hechos sometidos a su

que el disentimiento implicó el criterio de desestimar la declaratoria de estado de excepción por violar los límites temporales, espaciales y materiales establecidos en la CRE; aunque precisando que los efectos de tal inconstitucionalidad debían diferirse en el tiempo, en vista de la necesidad de establecer un régimen de transición hacia la “nueva normalidad”.

En este sentido, el voto salvado argumentó que el Ejecutivo ignoró el llamado previo de la Corte, e incumplió su obligación de implementar medidas más allá de las inmediatas para retornar al régimen jurídico ordinario. El voto disidente destaca la necesidad de apartarse de criterios que permitan estados de excepción sucesivos, ilimitados e indefinidos. Se agrega en el voto de minoría que tampoco se justificó en el Decreto la necesidad de declarar el estado de excepción en todo el territorio nacional. Finalmente, en lo que concierne al diferimiento de los efectos de la inconstitucionalidad, el voto salvado consideró que ello debía producirse durante un lapso de 45 días, a fin de que las autoridades competentes pudieran establecer medidas adecuadas para afrontar la pandemia en conformidad con el régimen jurídico ordinario.

Finalmente, la Corte emitió el 24 de agosto de 2020 el último dictamen de constitucionalidad de estado de excepción, signado con el No. 5-20-EE/A, en esta ocasión respecto del Decreto Ejecutivo 1126 de fecha 14 de agosto del mismo año, por el cual el Presidente de la República dispuso la renovación del estado de excepción dictado a través del Decreto 1074. Al respecto, cabe destacar que, si bien en este dictamen de modo general se refrendó por unanimidad la constitucionalidad condicionada, formal y material, tanto de la declaratoria como de las medidas específicas adoptadas, la Corte también realizó una serie de puntualizaciones de enorme significancia. Es así que, en lo principal, la CCE manifestó expresamente lo siguiente:

Tras haber realizado varios exhortos a las autoridades nacionales y seccionales para transitar paulatinamente a un régimen ordinario apto para enfrentar al COVID-19, transcurrido este período de 30 días de renovación del estado de excepción la Corte Constitucional no admitirá una nueva declaratoria sobre los mismos hechos que han configurado calamidad pública en dos ocasiones previas con sus respectivas renovaciones⁸⁴.

Con esta advertencia, se determinó que el decreto analizado iba a ser ineludiblemente el último en el que se declarara un estado de excepción por los mismos motivos relacionados con la pandemia COVID-19. En tal virtud, la propia Corte precisó una serie de parámetros y reglas atinentes al establecimiento de políticas y medidas concretas que pudieran aplicarse en el marco de un régimen ordinario, en el contexto de un

conocimiento; y que las circunstancias de la pandemia son tan inéditas que no pudieron ser previstas por el constituyente al momento de fijar el plazo máximo del estado de excepción.

⁸⁴ CCE. *Dictamen No. 5-20-EE/20*, 24 de agosto de 2020: párr. 137.1.i.

periodo de transición hacia una “*nueva normalidad*”. Esta dilucidación justamente motivó que el voto fuera unánime.

En este sentido, la Corte abordó y estableció estándares para la constitucionalidad de una serie de cuestiones atinentes a los siguientes temas: movilizaciones en todo el territorio nacional (entidades de la administración pública central e institucional y Fuerzas Armadas como complemento a las acciones de la Policía Nacional); suspensión de derechos (prohibición de espectáculos públicos; restricciones vehiculares; regulación sobre transporte; prohibición de bebidas alcohólicas; regulación de uso de playas; regulación de clases presenciales; prohibición de apertura de bares y discotecas; restricción de actividades físicas en lugares cerrados; regulación sobre aforos en locales comerciales y horarios de atención; suspensión de jornada presencial en el sector público y teletrabajo; mecanismos de control y vigilancia de medidas de bioseguridad; toque de queda; cierre de fronteras y prohibición de reuniones sociales; requisiciones); régimen jurídico y toma de decisiones del COE nacional; y, manejo y difusión de la información en el correspondiente régimen de transición.

4.2. Acciones constitucionales relacionadas:

Durante la vigencia del estado de excepción y por tal motivo, diferentes autoridades nacionales emitieron una serie de actos normativos y de orden administrativo, que fueron impugnados en sede constitucional a través de las varias acciones previstas en la Constitución y la ley; como son, las de inconstitucionalidad de norma y actos administrativos, acciones por incumplimiento y acciones de incumplimiento. En tal sentido, merecen atención las siguientes:

- **Sentencia 8-20-IA/20**, que declaró mediante voto de mayoría la constitucionalidad condicionada de las resoluciones 004-2020 y 005-2020 expedidas por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, en donde se procede a suspender los plazos y términos para los procesos judiciales debido a la emergencia sanitaria por la COVID-19. La Corte ratificó la facultad de la Corte Nacional para suspender los plazos y términos en los procesos judiciales, con la excepcionalidad de que, para el caso de la prisión preventiva, reconocida como un derecho constitucional, el plazo seguirá discurriendo, sin afectar con ello en consecuencia su caducidad o el cómputo del tiempo transcurrido para su cálculo⁸⁵.

Es importante el aporte de la Corte en cuanto a determinar la naturaleza de los dos actos impugnados, emitidos con base en el Art. 180.6 del COFJ, reconociéndolos como actos normativos para efectos de su control de constitucionalidad; dejando de

⁸⁵ Existen tres votos salvados. En el voto salvado de la jueza Teresa Nuques se menciona que se debería considerar para fines de posibles responsabilidades futuras, la situación de eximente o atenuante vista la excepcionalidad de la pandemia, en caso de producirse la caducidad de la prisión preventiva. El voto salvado del juez Enrique Herrería razona principalmente que las resoluciones impugnadas por su naturaleza no corresponden a actos administrativos con efectos generales, por lo que la Corte no era competente para resolverlo.

lado las alegaciones del accionante en cuanto a considerarlo como acto administrativo con efectos generales, situación esta última que no puede ser considerada por la Corte como suficiente para dejar de realizar un análisis de constitucionalidad abstracta⁸⁶.

- **Sentencia 9-20-IA/20**, que aceptó por voto de mayoría la acción de inconstitucionalidad por el fondo contra actos administrativos de carácter general (oficio circular del Ministerio de Finanzas y Resolución del Consejo de Educación Superior), al afectar la autonomía universitaria, derecho a la educación en el nivel superior y garantías de mejoramiento pedagógico y académico del personal docente en todos los niveles educativos⁸⁷.

En cuanto al oficio circular No. MEF-VGF2020-0003-C del Ministerio de Finanzas, la Corte declaró su inconstitucionalidad de forma parcial, a las medidas aplicables a las universidades y escuelas politécnicas públicas en los ítems de orden presupuestario que se refieran a la contratación de docentes y personal académico, las actividades de docencia y de vinculación con la colectividad. En torno a la resolución del Consejo de Educación Superior, la Corte dictaminó la inconstitucionalidad por el fondo del Art. único, núm. 1, 2, 3 y 5, de la Resolución No. RPC-SO-012-No. 238-2020.

En el auto de aclaración y ampliación a la sentencia en comento, en razón de existir confusiones en la activación de acciones ante la CCE, el organismo dejó en claro la naturaleza jurídica, tanto de la acción por incumplimiento, acción de inconstitucionalidad y acción de incumplimiento; lo hizo en ese orden y en los siguientes términos:

*La Corte recuerda que la **acción por incumplimiento** es una garantía jurisdiccional que tiene por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico en casos concretos. La **acción pública de inconstitucionalidad**, por otra parte, es un mecanismo de control constitucional abstracto que busca garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, además de la compatibilidad entre normas constitucionales y las disposiciones que integran el ordenamiento jurídico. En la acción pública de inconstitucionalidad, la Corte no realiza control constitucional en un caso concreto, sino que ejerce control en abstracto... Sobre las **acciones de incumplimiento** de un dictamen de estado de excepción, este Organismo ha dicho: ‘cuando la Corte emite un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción, lo que hace es determinar si el decreto de estado de excepción y las medidas en él dispuestas guardan o no conformidad con la Constitución de la República, para lo cual, en ocasiones, establece parámetros, condiciones o resguardos generales. Estas características particulares del pronunciamiento que emite la Corte influyen, a su vez, en el alcance de la acción de incumplimiento respecto de los dictámenes constitucionales*

⁸⁶ CCE. *Sentencia 8-20-IA/20*, 5 de agosto de 2020: 31-36.

⁸⁷ Los votos salvados se emitieron conjuntamente por la jueza Carmen Corral y los jueces Enrique Herrería Bonnet y Hernán Salgado Pesantes; aduciéndose entre otras razones, la naturaleza temporal de los actos administrativos impugnados, en virtud de la situación económica derivada de la pandemia COVID-19.

de estado de excepción e impiden que la Corte se pronuncie, a través de esta acción, sobre cuestiones ajenas al objeto del dictamen de constitucionalidad'. En la acción de incumplimiento, la Corte no analiza la compatibilidad de las disposiciones infra constitucionales con la Constitución, como sí sucede en la acción pública de inconstitucionalidad⁸⁸ (énfasis añadidos).

- **Sentencia 10-20-IA/20 (Bachillerato Internacional-BI)**, que declaró inconstitucional por la forma y el fondo el acto administrativo con efectos generales (Memorando Nro. MINUDEC-MINUDEC-2020-00205-M); documento que contiene la orden de no iniciar el Programa del Diploma del Bachillerato Internacional. Previamente se dispuso como medida cautelar en la fase de admisión la suspensión provisional de los efectos del acto.

En cuanto al control formal, la Corte analizó que los actos que emiten las autoridades, en ejercicio de sus competencias, tienen que sujetarse a formalidades. En el caso presente, el BI fue creado mediante acuerdo ministerial, por lo que la figura utilizada en su supresión fue diferente⁸⁹. Habría que tener presente que, para el caso de las acciones de inconstitucionalidad contra actos administrativos con efectos generales, en cuanto a la oportunidad, el plazo para la interposición de la acción es indefinido, esto es que puede ser presentada en cualquier momento a partir de la expedición del acto.

Al realizar el control material o de fondo, la Corte encontró en el derecho a la educación, los principios que rigen el presupuesto a la educación y la seguridad jurídica, los argumentos principales para declarar su inconstitucionalidad. En el primer caso, la Corte adoptó en su razonamiento criterios que nacen del denominado bloque de constitucionalidad, valorando la Observación General No. 13 del Comité de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas; que en referencia al derecho a la educación reconoce cuatro características interrelacionadas: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad⁹⁰.

La Corte consideró que la restricción de derechos sin justificación es inconstitucional, ya que tal restricción exige un estricto escrutinio, más aún cuando tales derechos estaban siendo ejercidos (como es el caso del BI). Específicamente, la Corte manifestó lo siguiente: *"El precepto constitucional prohíbe la regresividad de derechos sin justificación. Esta justificación debe ser rigurosa o, en otras palabras, debe hacerse un estricto escrutinio. No cabe una simple explicación o un pretexto cuando se trata de derechos que han venido siendo ejercidos. Una justificación es suficiente solo cuando se basa en la satisfacción de otro derecho constitucional y se*

⁸⁸ CCE. *Auto de aclaración y ampliación a la sentencia 9-20-IA/20*, 23 de septiembre de 2020: párr. 42 y 43.

⁸⁹ CCE. *Sentencia 10-20-IA/20 (Bachillerato Internacional)*, 31 de agosto de 2020: párr. 26.

⁹⁰ *Ibíd.*, párr. 29.

descartan las demás opciones de optimización de recursos. Cuando no existe justificación o esta es insuficiente, la regresividad es inconstitucional”⁹¹.

Sobre los principios que rigen el presupuesto de educación y que fueron aceptados por parte del MINUDEC, la Corte concluyó que el memorando en cuestión contrariaba el Art. 165.2 de la CRE, que prohíbe el uso de recursos para otros fines que no sean los de educación durante el estado de excepción⁹². Respecto a la seguridad jurídica, la CCE aludió al precedente fijado en el fallo 17-14-IN/20, en el cual determinó que tal derecho comporta dos supuestos: (i) la preexistencia de normas previas, claras y públicas; y, (ii) la aplicación de las normas vigentes, tornando predecible al ordenamiento jurídico. Con base en estas premisas, la Corte hizo extensiva tal determinación al ámbito del derecho a la educación y la política pública sobre la materia. En este sentido, reafirmó que esto exige asegurar información adecuada y oportuna, tanto a estudiantes como a padres y madres de familia del BI, pues puede afectar sus legítimas expectativas⁹³.

- **Sentencia 15-20-AN/20**, acción por incumplimiento en la que se determina que el Ministerio de Economía y Finanzas ha incumplido los Arts. 22 y 33 de la Ley Orgánica de Educación Superior, al demostrarse que existían asignaciones pendientes de pago a favor de universidades privadas que reciben rentas estatales (conocidas como cofinanciadas). La acción por incumplimiento se vuelve la herramienta adecuada, conforme el Art. 52 de la LOGJCC, para garantizar la aplicación cuando la norma, sentencia, decisión o informe de organismos internacionales internaciones de protección de derechos humanos, contuviera una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible.

La Corte desarrolla en este fallo las cuatro cuestiones fijadas anteriormente en la sentencia 7-12-AN/19, párr. 12, a fin de verificar el incumplimiento: a) de si la obligación cuyo incumplimiento alega el accionante se deriva o no de la disposición invocada; b) si la mencionada obligación es o no clara, expresa y exigible; c) si la obligación se incumplió o no; y, d) las medidas adecuadas y suficientes para el cumplimiento de tal obligación⁹⁴.

La obligación de cumplimiento no se altera por la inexistencia de un plazo en la norma (Arts. 22 y 33 de la Ley Orgánica de Educación Superior) en la transferencia de recursos; de hecho, la CCE toma en cuenta lo dispuesto en la norma con relación a que debe ser a) inmediato; b) respetando la periodicidad con la que se venían cumpliendo los pagos previo a la interrupción de los mismos; y c) el objetivo al cual

⁹¹ *Ibíd.*, párr. 37.

⁹² *Ibíd.*, párr. 44 (inciso segundo).

⁹³ *Ibíd.*, párr. 48 y 54.

⁹⁴ CCE. *Sentencia 15-20-AN/20*, 31 de agosto de 2020, párr. 25 - 44.

estaban destinados tales recursos, como es el financiamiento de becas para estudiantes de escasos recursos económicos⁹⁵.

En la parte resolutive, la Corte aceptó la acción por incumplimiento de los Arts. 22 y 33 de la Ley Orgánica de Educación Superior, ante la falta de asignación de los recursos por parte del Ministerio de Finanzas; debiendo presentarse en el plazo de un mes un cronograma de pagos desde la notificación de la sentencia; destacando finalmente la inmediata activación de la fase de seguimiento de la sentencia.

4.3. Casos seleccionados por la Corte en el marco de la pandemia:

Por otra parte, también cabe destacar que la Corte seleccionó algunos casos de relevancia en el marco de la pandemia por la COVID-19 y del estado de excepción. Se debe recordar que al tenor de lo dispuesto en el Art. 25.4 de la LOGJCC, los parámetros de selección aluden a lo siguiente: a) gravedad del asunto; b) novedad del caso e inexistencia de precedente judicial; c) negación de los precedentes judiciales fijados por la Corte Constitucional; y, d) relevancia o trascendencia nacional del asunto resuelto en la sentencia. En este sentido, se pueden destacar los siguientes casos seleccionados por la Corte en el presente contexto:

- **Casos No. 360-19-JH y otros:** Acciones de hábeas corpus en las que se alegó que dentro de los Centros de Privación de Libertad existe riesgo de contagio del virus COVID-19. La Corte seleccionó estos casos, entre otros motivos porque, *“tratan sobre la situación de personas privadas de libertad por prisión preventiva y apremio personal, que denuncian condiciones carcelarias de hacinamiento e insalubridad, hecho que en el marco de la pandemia de COVID-19 hace presumir potenciales afectaciones a los derechos a la salud, integridad física y vida”*⁹⁶.
- **Caso No. 121-20-JH y otros:** Acciones de hábeas corpus en las que se solicitó la sustitución de la pena privativa de la libertad en virtud del riesgo de contagio del virus COVID-19 al interior de los Centros de Privación de Libertad. La Corte seleccionó estos casos, entre otros motivos, porque *“tratan de personas privadas de la libertad por sentencias condenatorias, que solicitaron la sustitución de la pena privativa de la libertad, con el fin de prevenir el contagio con el virus COVID-19, pues los centros de privación de la libertad y sus condiciones carcelarias, no serían las adecuadas para evitar el contagio, principalmente por el hacinamiento, lo cual podría vulnerar los derechos a la salud y a la vida de los accionantes”*⁹⁷.

⁹⁵ *Ibíd.*, párr. 48 y 54.

⁹⁶ CCE. *Casos 360-19-JH y otros*, Auto de selección, 18 de mayo de 2020: párr. 11. Ver también, *Caso 137-20-JH*, Auto de selección, 9 de julio de 2020.

⁹⁷ CCE. *Casos 121-20-JH y otros*, Auto de selección, 18 de mayo de 2020: párr. 6.

- **Caso No. 116-20-JH:** Acción de hábeas corpus en la que el accionante cuestionó su detención por transgredir el toque de queda, por haberlo hecho debido a una necesidad médica y alimenticia. La CCE seleccionó este caso porque consideró que, *“plantea un escenario en el que la prisión preventiva y la sanción para quienes transgreden la restricción de movilidad pueden agravar la condición social y económica de personas que pertenecen a grupos de atención prioritaria -en este caso, una niña de 3 años y un niño de 9 años- y están en condiciones de pobreza -una familia que dependen del trabajo informal-, lo cual podría vulnerar sus derechos al buen vivir, a la integridad personal y a la libertad”*⁹⁸.
- **Caso No. 128-20-JH:** Acción de hábeas corpus en la que el accionante alegó que un grupo de policías ingresó a su domicilio sin orden de allanamiento y lo detuvo por presuntamente estar reunido escuchando música a alto volumen. La Corte seleccionó este caso por cuanto se trata de una situación que puede ser común a otras personas; además, sostuvo que el caso le permitiría, *“desarrollar los límites del derecho a la inviolabilidad de domicilio y el alcance de la suspensión del ejercicio de los derechos de reunión y asociación en el contexto COVID-19”*⁹⁹.
- **Caso 971-20-JP:** Acción de protección en la que la accionante alegó que, siendo médico residente de un hospital público y madre de un hijo en periodo de lactancia y con un cuadro clínico delicado, solicitó se le autorizara realizar teletrabajo o permiso con cargo a vacaciones en virtud de la pandemia y los riesgos de exposición por su labor; sin embargo, tal solicitud le fue rechazada. La Corte seleccionó este caso en virtud de que, aparte de las cuestiones relacionadas con la pandemia y sus circunstancias, le permitirá *“establecer los parámetros mínimos que las instituciones deben aplicar cuando existen condiciones específicas de trabajo, particularmente del personal de los servicios de salud, frente a las necesidades particulares de las personas que tienen a su cuidado a otras, entre las que se encuentran personas pertenecientes a grupos de atención prioritaria y especializada”*¹⁰⁰.

4.4. Fase de seguimiento de resoluciones de la CCE:

Dado que dentro de las competencias constitucionales de la CCE se contempla la facultad de abrir fases de seguimiento sobre el cumplimiento de sus sentencias o dictámenes; y debido a la relevancia de la emergencia sanitaria global desatada por la COVID-19, la Corte emitió autos de verificación relacionados con cuestiones relevantes en el marco del estado de excepción. Así, se destaca el exhorto al Consejo de la Judicatura (en adelante, CJ), tanto para garantizar el acceso a las acciones constitucionales y la justicia constitucional en el contexto de la emergencia sanitaria,

⁹⁸ CCE. *Caso 116-20-JH*, Auto de selección, 18 de mayo de 2020: párr. 5.

⁹⁹ CCE. *Caso 128-20-JH*, Auto de selección, 18 de mayo de 2020: párr. 4.

¹⁰⁰ CCE. *Caso 971-20-JP*, Auto de selección, 27 de julio de 2020: párr. 11.

como para adoptar directrices claras y oportunas a fin de evitar posibles suspensiones de las garantías constitucionales¹⁰¹. Asimismo, en ocasiones posteriores, la Corte ordenó al CJ investigar hechos relacionados con posibles violaciones de derechos humanos en que se limite el acceso a la justicia y, de ser necesario, que determine responsabilidades¹⁰².

Por otra parte, cabe resaltar que en la sentencia 1470-14-EP/20 la Corte hizo seguimiento de la sentencia 364-16-SEP-CC del año 2016, contextualizándola en el marco de la respuesta a la pandemia provocada por la COVID-19. En tal virtud, la CCE dispuso que el Ministerio de Salud Pública (en adelante, MSP) y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (en adelante, IESS) realizaran una campaña de difusión de las medidas de contingencia relativas a la atención médica y aprovisionamiento de medicinas para los pacientes portadores de VIH, pertenecientes a la Red Pública Integral de Salud, en el contexto de la pandemia. Adicionalmente, la Corte designó a la Defensoría del Pueblo como ente responsable de verificar el cumplimiento efectivo de la campaña previamente mencionada y de implementar procesos de veeduría ciudadana, en coordinación con el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en las adquisiciones de medicina necesaria para tratamientos de VIH realizadas por el IESS y el MSP¹⁰³.

Asimismo, en el auto de verificación 14-12-AN/20, la Corte reiteró la especial situación de vulnerabilidad de las personas privadas de libertad (PPLs) en el contexto de la emergencia sanitaria. En tal virtud, dispuso medidas especiales para garantizar el cumplimiento de la sentencia 001-13-SAN-CC del año 2013. Asimismo, la CCE llamó la atención a la Defensoría del Pueblo y a los directores de los Centros de Rehabilitación Social por el cumplimiento parcial y defectuoso de dicha resolución. Concretamente, ordenó verificar la implementación de un sistema de registro de ingreso y permanencia en dichos Centros; enfatizando en dar urgente cumplimiento a la disposición dado el alto riesgo de contagio de COVID-19 entre PPLs, por las condiciones de hacinamiento en los Centros de Rehabilitación Social en el país¹⁰⁴.

Finalmente, cabe mencionar que la Corte, en el auto de fase de seguimiento 1-20-EE-20 de 16 de junio de 2020, ante la comunicación de un supuesto conflicto normativo entre la Constitución y el Decreto Ejecutivo 1053 (que reformó el Reglamento General a la Ley Orgánica del Sector Público en lo atinente a la jornada laboral), manifestó que lo pertinente era la presentación de la acción correspondiente en forma independiente¹⁰⁵.

¹⁰¹ CCE. *Auto de fase de seguimiento No. 1-20-EE/20*, 28 de abril de 2020: 5

¹⁰² CCE. *Auto de verificación No. 1-20-EE/20 y 2-20-EE acumulados*, 22 de julio de 2020: 8

¹⁰³ CCE. *Auto de verificación No. 1470-14-EP/20*, 15 de julio de 2020: 9-10

¹⁰⁴ CCE. *Auto de verificación No. 14-12-AN/20*, 22 de julio de 2020: 5-6

¹⁰⁵ CCE. *Auto de fase de seguimiento 1-20-EE-20*, 16 de junio de 2020: párr. 9, 10, 11, 15, 16 y 17.

5. Conclusiones:

La pandemia por la COVID-19 ha supuesto un escenario global sumamente complejo y en gran medida inédito, que ha obligado a una gran cantidad de Estados a implementar estados de excepción o emergencia. Esta circunstancia ha generado tensiones entre la necesidad de prevenir, mitigar y resolver los efectos nocivos provocados por la pandemia, tanto a nivel sanitario como económico; y la obligación permanente e impercedera de respetar, garantizar y desarrollar los derechos humanos, afianzando los principios del Estado Constitucional.

En el contexto ecuatoriano, el jefe de gobierno ha emitido una serie de decretos, tanto para la declaración expresa de estado de excepción, como para la implementación de ciertas medidas específicas dentro de ese marco. Tales decisiones han implicado limitación e incluso suspensión de determinados derechos constitucionales, lo que se ha justificado en aras de precautelar la salud, integridad y vida de las personas. En este sentido, como se ha explicado a lo largo del presente artículo, toda declaratoria de estado de excepción se encuentra sujeta al cumplimiento irrestricto de una serie de estándares y parámetros, fijados no sólo a nivel interno, sino también por instrumentos internacionales de derechos humanos.

En este contexto, el rol de la Corte Constitucional ha sido fundamental, ya que ha debido ejercer el control constitucional del estado de excepción y de las medidas y decisiones adoptadas en ese marco general. En este sentido, se ha constatado que la labor de la CCE ha sido minuciosa, llevando a cabo un análisis pormenorizado y riguroso no solamente de los fundamentos, motivaciones y medidas específicas implementadas por el Ejecutivo, sino también de una serie de acciones constitucionales vinculados, dando además seguimiento y seleccionando casos relevantes dentro del presente contexto. La defensa y garantía del régimen constitucional sigue siendo un reto de enorme significancia para la Corte y en el difícil contexto de la pandemia, esta tarea alcanza una importancia vital para la paz e integridad de la nación.

Nota: La sistematización de los pronunciamientos de la Corte Constitucional contenida en este Boletín no constituye una interpretación oficial respecto de las decisiones reportadas. El texto original de dichas decisiones puede ser consultado de manera directa presionando el hipervínculo contenido en el número de la decisión o ingresando en los [medios digitales](#) de búsqueda de las decisiones de este organismo.



@CorteConstEcu



Corte Constitucional del Ecuador



@cconstitucionalecu



Quito:

José Tamayo E10-25 y Lizardo García.

Guayaquil:

Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. Edif. Banco Pichincha 6to piso.

Tel.

(593-2) 394-1800

e-mail:

comunicacion@cce.gob.ec

www.corteconstitucional.gob.ec