



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Oficio No. T. 83-SGJ-21-0138

Quito, 15 de octubre de 2021

Señor Abogado
Daniel Eduardo Gallegos Herrera
SECRETARIO TÉCNICO JURISDICCIONAL
CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR
Presente

Asunto: Seguimiento de sentencias y dictámenes constitucionales – casos N° 5-20-EE y acumulados

De mi consideración,

En relación con su Oficio No. CC-STJ-2021-155 en el cual solicita un informe sobre lo sucedido con el “*Proyecto de Ley Orgánica para la Gestión de Emergencia Sanitaria por Pandemia*” indico lo siguiente.

El 22 de abril de 2021, para dar cumplimiento a lo dispuesto por los dictámenes No. 3-20-EE/20, No. 5-20-EE/20 y 1-21-EE/21 de la Corte Constitucional, el entonces Presidente Lenín Moreno Garcés presentó el Proyecto de Ley Orgánica para la Gestión de Emergencia Sanitaria por Pandemia (en adelante, “Proyecto”) para mitigar los efectos de la pandemia de COVID-19. No obstante, el texto del Proyecto presentado no solo era contrario a lo dispuesto por la Corte Constitucional, sino que también adolecía de inconstitucionalidades que no hubiesen permitido su correcta aplicación y hubiera incurrido además en vulneración de derechos. Por lo tanto, a continuación, se expondrán los motivos por los cuales se procedió a su retiro:

1. De la limitación de derechos

Respecto de la aplicación de la limitación de derechos, esta no cumple con los estándares de proporcionalidad y razonabilidad suficientes. Es importante tomar en consideración que los derechos prescritos en la Constitución de la República gozan de plena vigencia y por tanto es posible regularlos a partir de leyes orgánicas mas no restringirlos. De esta manera, tener una ley que anula derechos y no brinda garantías es, a todas luces, inconstitucional de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 11 de la Constitución de la República, que indica que “[n]inguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales.”.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asimismo, la Constitución de la República ya contempla la posibilidad de limitar derechos en situaciones de emergencia a través de los estados de excepción. En palabras de Julio César Trujillo, *“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.”*¹ En el presente caso, se pretende crear a través del Proyecto un mecanismo extraordinario para una situación ordinaria.

En este punto cabe preguntarse, ¿es posible crear mediante una ley un nuevo mecanismo de restricción de derechos ajeno a los estados de excepción? ¿Puede una ley crear mecanismos extraordinarios para restringir derechos constitucionales? La respuesta a ambas preguntas es no si no se lo realiza de manera justificada.

Según la Constitución de la República, los estados de excepción deben cumplir con los estándares de necesidad, proporcionalidad, temporalidad, territorialidad, legalidad y razonabilidad para que sean aplicables. No obstante, el Proyecto reduce los requisitos a dos, temporalidad y proporcionalidad, ni siquiera realiza un análisis de la necesidad real del Proyecto tomando en cuenta que existen medios menos gravosos para alcanzar el fin perseguido. Es decir, se pretendía, a través de una ley, crear un mecanismo extraordinario que contenía estándares aún más bajos que los que la Constitución de la República exige para este tipo de circunstancias.

Esto conlleva a otra cuestión y es si este nuevo mecanismo es sustitutivo o complementario de los estados de excepción. Lamentablemente el Proyecto no contempla este escenario lo que genera conflictos especialmente respecto de los controles a los que se someten las actuaciones bajo esta ley. Si bien el Proyecto contiene controles *ex ante*, no propone un control *ex post*. Es importante tomar en cuenta que los estados de excepción se someten a un control posterior de la Asamblea Nacional, la Corte Constitucional, y los organismos internacionales de derechos humanos para garantizar el respeto de los derechos que se limitan; sin embargo, con el Proyecto, se deja de lado esta posibilidad.

De hecho, el Proyecto tenía como objetivo crear este nuevo mecanismo de restricción total de los derechos de libertad, tránsito y reunión que además quedaba al libre arbitrio de un comité y sin un límite temporal para su aplicación lo cual es un atentado directo contra las normas constitucionales.

2. Del conflicto de competencias

Por otro lado, en el Proyecto se podía apreciar un claro conflicto de competencias. Así, por ejemplo, en el caso de las reuniones, se daba la posibilidad a la Policía de controlar los aforos, incluso excediendo de sus funciones, al permitirles la entrada a domicilios para

¹ Julio César Trujillo, Teoría del Estado en el Ecuador. Estudio de Derecho constitucional, Segunda edición, UASB, Quito, 2006



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

imponer sanciones. Se debe tomar en cuenta que, de conformidad con el numeral 22 del artículo 66 de la Constitución de la República, es un derecho de las personas la inviolabilidad del domicilio exceptuando los casos en los que se autorice por voluntad propia, por orden judicial o por delito flagrante. Es decir, el Proyecto pretendía dar a la policía competencias adicionales a las establecidas por la ley incluso contraviniendo preceptos constitucionales.

De igual manera, no quedaba claro las funciones de cada uno de los actores que participan en la restricción de los derechos. El Proyecto generaba confusión ya que permitía la intervención de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos, pero no se definía en qué medida. Básicamente creaba una cadena de cobro en el que la Policía multaba, el Ministerio de Economía y Finanzas creaba la orden de cobro y los municipios recaudaban. Esto no solamente crea confusiones respecto de cuál es el órgano que sustancia el proceso, sino que además generaría gastos administrativos adicionales a cada una de las instituciones involucradas.

Finalmente, el hecho de que el Presidente de la República ceda competencias respecto de un tema tan delicado como la limitación de derechos fundamentales a un comité que no tiene sustento constitucional alguno no es posible. Es necesario recordar que esta misma Corte se ha pronunciado en ocasiones previas al respecto. Así, mediante dictamen No. 02-21-EE/21 se indicó que

*Con relación a las funciones determinadas en el Decreto al COE (párrafo 64), se entenderá que son acciones propias para reducir los riesgos de la pandemia y recuperar en situaciones de emergencia como las que está afrontando el estado de excepción, sin que esto implique, en caso alguno, **una delegación de competencias en el estado de excepción que son privativas del Presidente de la República.** (énfasis añadido)*

3. Del régimen sancionatorio

Asimismo, el Proyecto contenía un régimen sancionatorio que atentaba contra el derecho a la seguridad jurídica y la garantía del debido proceso. Como se mencionó en el punto anterior, no existía claridad respecto de la autoridad competente para la imposición y cobro de multas, ni contemplaba un proceso de impugnación lo cual dejaba a los administrados en un absoluto estado de indefensión.

A pesar de que el Proyecto disponía que lo recaudado sería destinado para el manejo de las consecuencias de la pandemia, no cuenta con el informe respectivo del Ministerio de Economía y Finanzas respecto de los costos de ejecución de esta ley ni como los fondos serían administrados.

4. De la necesidad de una ley especial

Como se mencionó en el oficio de retiro del Proyecto, este ya no atiende a la realidad económica y social que vive el país. Cuando la Corte Constitucional solicitó al Presidente



SITUACIÓN EPIDEMIOLÓGICA NACIONAL COVID-19, ECUADOR

(Desde 29 febrero 2020 hasta 10 octubre 2021). Datos actualizados el 11 de octubre de 2021

INFORMACIÓN DE CASOS QUE CORRESPONDE PRUEBAS RT-PCR*

CASOS CONFIRMADOS



512.071
+127 aumento diario
+27 aumento semanal

CASOS DESCARTADOS



1.260.319
+320 aumento diario
+532 aumento semanal

CASOS PROBABLES



99.429
+15 aumento diario
+4 aumento semanal

FALLECIDOS*

Compartidos a personas fallecidas confirmadas por resultado de prueba RT-PCR

FALLECIDOS AÑO 2021**



7.774
PROBABLES **1.281**
TOTAL **9.055**

FALLECIDOS AÑO 2020**



23.848
CONFIRMADOS **15.499**
PROBABLES **8.303**
TOTAL **33.802**

CASOS CONFIRMADOS PROVINCIA*

PROVINCIA	CASOS CONFIRMADOS
ADUAY	28.912
BOLÍVAR	1.061
CACHA	4.109
CACHO	3.983
CHIMBORAZO	9.310
ESMERALDA	2.116
EL GUO	11.762
ESMERALDA	9.310
GUARASO	1.061
GUAYAS	71.085
IMBURA	2.462
IMBURA	2.462
LOJA	28.252
LOS RIOS	13.137
MAGUAYAS	10.413
MORONA SANTIAGO	6.917
NAPO	3.992
ORIELLA	1.711
PASTAZA	3.992
PICHINCHA	100.619
SANTA DOMINGO	4.349
SANTA DOMINGO DE LOS TSACALAS	22.793
SUCUMBIOS	4.109
TUNGURAHUA	1.061
UNION CHONCHO	1.061
Total	125.873

* Fuente: Sistema Integrado de Vigilancia Epidemiológica del Ministerio de Salud Pública (MSP) - Universidad VEGA - COVID-19 UICR

** Fuente: Sistema Integrado de Vigilancia Epidemiológica del Ministerio de Salud Pública (MSP) - Universidad VEGA - COVID-19 UICR

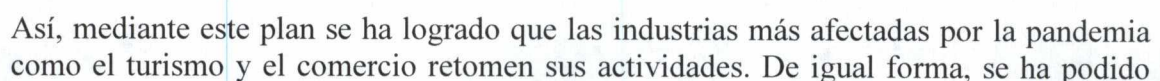
	CASOS PROB.	% DE CASOS	PERSONAS EN CUIDADO	CASOS CONFIRM.	CASOS PROB.	% DE CASOS
RPS	CONFIRMADOS INTERNACIONALES	95%	2	265	4	95%
	CONFIRMADOS NAC.	5%	2	265	4	5%
	CONFIRMADOS NAC.	20%	1	230	85	20%
	CONFIRMADOS NAC.	20%	1	230	85	20%
MSP	CONFIRMADOS INTERNACIONALES	95%	2	340	3	95%
	CONFIRMADOS NAC.	5%	2	340	3	5%
	CONFIRMADOS NAC.	20%	1	315	112	20%
	CONFIRMADOS NAC.	20%	1	315	112	20%

Fecha de corte: 09 de octubre de 2021
 MSP: Red Pública Comunitaria
 MSP: Instituto Nacional de Investigación Sanitaria (INS) - Función Asesoría, Red Pública Comunitaria
 MSP: Red Pública Comunitaria

(*) Los datos e indicadores presentados se generan con información provisional que están sujetos a ajustes por registro posterior de validación.
 Información provisional sujeta a cambios.

Ministerio de Salud Pública

Para enfrentar la crisis provocada por la pandemia del COVID-19, el Gobierno Nacional en coordinación con el Ministerio de Salud Pública, inició el Plan de Vacunación 9/100 el 31 de mayo de 2021. Este programa ha permitido la inoculación de más de once millones de personas en menos de cuatro meses lo que ha generado la reactivación económica del país.





PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

realizar un retorno progresivo a las clases presenciales tanto en la educación básica como en la educación superior.

En este sentido, emitir una ley restrictiva de derechos en este momento sería desacertada para el desarrollo económico del país. Se debe tomar en consideración que uno de los pilares fundamentales del Gobierno Nacional es la reactivación económica lo cual se ha visto materializado en el Plan de Vacunación 9/100.

No obstante, para el cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional en sus dictámenes respectivos, nos encontramos preparando un proyecto de ley para contener futuras calamidades públicas, y que no sea restrictivo de derechos.

Atentamente,

Mgs. Fabián Pozo Neira

SECRETARIO GENERAL JURÍDICO

	SECRETARÍA GENERAL DOCUMENTOLOGÍA
Recibido el día de hoy	26 OCT 2021
..... a las	15:24
Por	<i>[Firma]</i>
Anexos	
FIRMA RESPONSABLE	