

Quito, D.M., 30 de abril de 2020

**CASO No. 33-20-IS**

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

**Resolución sobre Medidas Cautelares**

**I. Antecedentes procesales**

1. El 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República, Lenín Moreno Garcés, remitió copia certificada del Decreto Ejecutivo No. 1017 de 16 de marzo de 2020 relativo al “*estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional, por los casos de coronavirus confirmados y la declaratoria de pandemia de COVID-19 por parte de la Organización Mundial de la Salud*”.
2. El 19 de marzo de 2020, el Pleno de la Corte Constitucional emitió el dictamen No. 1-20-EE/20, mediante el cual declaró la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo No. 1017.
3. El 21 de abril de 2020, el señor Pablo Arosemena Marriot, en calidad de presidente de la Cámara de Comercio de Guayaquil y de la Federación Nacional de Cámaras de Comercio del Ecuador (FEDECÁMARAS), en adelante el accionante, presentó ante esta Corte una acción de incumplimiento conjuntamente con una petición de medidas cautelares respecto del dictamen No. 1-20-EE/20.
4. De conformidad con el sorteo electrónico de causas, la acción de incumplimiento referida fue signada con el No. 33-20-IS y la sustanciación de la misma correspondió al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.
5. El juez sustanciador, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, presentó ante el Pleno de la Corte Constitucional una solicitud para alterar el orden cronológico de sustanciación de causas a fin de dar un trámite prioritario a la causa No. 33-20-IS. Así mismo, remitió el proceso al Pleno del Organismo a fin de que resuelva el pedido de medidas cautelares.
6. El 28 de Abril del 2020, el accionante presentó ante la Corte Constitucional: 1) un “*estudio de impacto de cierre de negocios del sector de venta al por menor de alimentos del cantón Esmeraldas*”, realizado por el director de investigación y proyectos de la Cámara de Comercio de Guayaquil y 2) un “*informe técnico*” sobre la eficacia sanitaria de los túneles de desinfección.
7. El 30 de abril de 2020, el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria, consideró que el pronunciamiento respecto de un alegado incumplimiento del dictamen No. 1-

20-EE/20 emitido por la Corte Constitucional, para ser oportuno, debe adoptarse durante la vigencia de dicho estado de excepción. En consecuencia, resolvió modificar el orden cronológico de sustanciación de causas y dar trámite prioritario a la causa No. 33-20-IS.

## **II. Competencia**

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para resolver los pedidos de medidas cautelares planteados en el marco de los procesos puestos a su conocimiento que no se conocen en Sala de Admisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 97 y 432 de la Constitución de la República, 26 y 29 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) y 3 numeral 7 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (CRSPCC).

## **III. Petición de medidas cautelares y fundamentos**

9. Como medida cautelar, el accionante solicita:

*...con el objeto de evitar y hacer cesar la violación y amenaza de violación de derechos, expuestos en los acápites precedentes, solicitamos se disponga la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ordenanza No. 010-GADMCE-2020, intitulada "ORDENANZA QUE REGULA LA APLICACIÓN DE LAS MEDIDAS DE BIOSEGURIDAD SANITARIAS TEMPORALES PARA COMBATIR LA PROPAGACIÓN DEL COVID-19 EN EL ESPACIO PÚBLICO, COMERCIOS, EMPRESAS, ENTIDADES BANCARIAS, DENTRO DEL CANTÓN ESMERALDAS" [en adelante, la Ordenanza], discutida y aprobada por el Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Esmeraldas, en sesión de ordinaria realizada los días 10 y 14 de abril de 2020...*

10. En particular, refiere que los artículos 4, 7 y 14 de la Ordenanza<sup>1</sup>, emitida por el gobierno autónomo descentralizado municipal (GADM) de Esmeraldas, inobservan el principio de

---

<sup>1</sup> Las disposiciones referidas señalan: "Artículo 4.- Filas para adquisición de insumos. - Con la finalidad de transformar los patrones sociales para la provisión de toda clase de insumos sean estos, mercados, supermercados, cadena de supermercados, agropecuarias, la atención dentro y fuera de las entidades del sistema bancario, farmacias, y todo tipo de comercialización de bienes y servicios, se la realizará ordenadamente, haciendo filas, en donde entre cada persona existirá una distancia no menor a un (1,0) metro entre cada uno, estas entidades están obligadas a instalar un túnel de desinfección, utilizando los químicos autorizados por el Ministerio de Salud Pública para este fin, donde todas las personas deban pasar al ingreso (...) Artículo 7.- Clausura de locales comerciales, mercados y centros de abasto.- Si se llegase a constatar que los locales comerciales, centros de abasto, supermercados, cadena de supermercados, tiendas y otros similares, no cumplen esta medida, previo informe del personal técnico de la Dirección de Gestión Ambiental y Comisaría Municipal, se procederá a la clausura de estos locales, hasta que se subsane la medida, sin perjuicio de las sanciones dispuestas en la Ordenanza y Reglamento de Reducción de Riesgos de cumplimiento obligatorio para empresas, organizaciones, industrias, instituciones públicas y privadas en el Cantón Esmeraldas (...). Artículo 14.- Infracciones muy graves. - Los propietarios o arrendatarios que incumplan con las medidas dispuestas en los artículos 4, 5, 6 y 7 de la presente Ordenanza, serán sancionados conforme lo dispone el Título VII del Reglamento Sustitutivo a la Ordenanza de Reducción de Riesgo de cumplimiento obligatorio de empresas, organizaciones,

legalidad, la supremacía constitucional, no son idóneas, necesarias ni estrictamente proporcionales y, por ello, lesionan los derechos al debido proceso en la garantía de la proporcionalidad de las infracciones y sanciones a la salud y al acceso a alimentos.

11. Adicionalmente, el “*estudio de impacto de cierre de negocios del sector de venta al por menor de alimentos del cantón Esmeraldas*”, aportado por el accionante, concluye que “*el impacto del cierre de negocios de venta al por menor de alimentos tiene un impacto directo sobre el nivel de consumo de las personas*” y “*...en el caso de un cierre de gran parte de los comercios minoristas se perdería un eslabón crucial de la cadena logística impidiendo que los hogares tengan acceso a la compra de víveres...*”. Por otra parte, el informe sobre los túneles de desinfección manifiesta que este mecanismo no es “*efectivo para combatir la propagación del virus SARS-CoV2*”.

#### **IV. Análisis constitucional**

12. La Constitución de la República, en su artículo 87, establece que “[s]e podrán ordenar medidas cautelares conjunta o independientemente de las acciones constitucionales de protección de derechos, con el objeto de evitar o hacer cesar la violación o amenaza de violación de un derecho”. Por su parte, la LOGJCC, en su artículo 27, señala que:

*Las medidas cautelares procederán cuando la jueza o juez tenga conocimiento de un hecho por parte de cualquier persona que amenace de modo inminente y grave con violar un derecho o viole un derecho.*

*Se considerará grave cuando pueda ocasionar daños irreversibles o por la intensidad o frecuencia de la violación.*

*No procederán cuando existan medidas cautelares en las vías administrativas u ordinarias, cuando se trate de ejecución de órdenes judiciales o cuando se interpongan en la acción extraordinaria de protección de derecho.<sup>2</sup>*

13. Conforme se desprende de las normas anteriormente citadas, las medidas cautelares parten del supuesto de una amenaza inminente y grave, o de una vulneración a derechos constitucionales; y su objetivo es evitar o interrumpir dicha amenaza o vulneración, respectivamente.

14. En el caso bajo análisis, el accionante alega principalmente que las medidas adoptadas por el gobierno autónomo descentralizado municipal (GADM) de Esmeraldas vulneran el derecho al debido proceso, el derecho a la salud, el derecho al acceso a alimentos, porque suponen medidas y sanciones desproporcionadas que presuntamente incumplirían el dictamen No. 1-20-EE/19.

---

industrias, instituciones públicas y privadas en el Cantón Esmeraldas, con base a su categorización que estará notificada bajo informe de la Dirección de Gestión Ambiental del GADMCE.

<sup>2</sup> La Corte Constitucional en la sentencia 66-15-JC/19 ha establecido que los requisitos de procedencia de las medidas cautelares son: i) hechos creíbles o verosimilitud; ii) inminencia; iii) gravedad; y, iv) derechos amenazados o que se están violando.

**15.** Específicamente, las medidas a las que alude el accionante consisten en: (i) la obligación de los establecimientos de comercialización de bienes y servicios de implementar ciertas acciones sanitarias como hacer filas de un metro entre cada persona e instalar un túnel de desinfección, utilizando químicos autorizados por el MSP, (ii) la clausura temporal de locales comerciales, mercados y centros de abasto que no cumplan medidas sanitarias señaladas en la Ordenanza, y (iii) la imposición de sanciones establecidas en el Reglamento Sustitutivo a la Ordenanza de Reducción de Riesgo del GADM de Esmeraldas a aquellos establecimientos que no acaten las medidas sanitarias.

**16.** Para el accionante, la emisión de estas medidas ocasionaría la imposición de sanciones administrativas desproporcionadas y un riesgo de desabastecimiento que desprotege a la población *“que necesita subsistir en medio de la crisis alimentaria que vive el país”*. Entre otros argumentos, el accionante expresa que el GADM de Esmeraldas *“debió tomar en cuenta que, para el caso que nos ocupa, en medio de un estado de excepción donde se ha restringido el ejercicio del derecho de libertad de tránsito, donde las posibilidades que la ciudadanía tiene de abastecerse de alimentos son escasas, la clausura de un local, resulta desproporcional”*.

**17.** La Corte verificará si esta petición de medidas cautelares cumple con dos elementos para la concesión de medidas cautelares: la verosimilitud y la inminencia.

**18.** La verosimilitud se basa en una presunción razonable de que los hechos relatados en la petición de medidas cautelares vulneran o pueden vulnerar derechos constitucionales.<sup>3</sup>

**19.** En relación con la verosimilitud, el accionante no presenta un argumento suficiente para presumir razonablemente que la sola emisión de una ordenanza que establece medidas para la protección de la salud y de sanciones frente al incumplimiento de las mismas, en el contexto de la emergencia sanitaria, devenga en una amenaza para el derecho a acceder a alimentos por una posible clausura masiva de establecimientos comerciales o en su defecto, al derecho a la salud y al debido proceso. Incluso esta Corte observa que de conformidad con la Ordenanza las sanciones serían temporales y previo informe del personal técnico, por lo que en principio, no existirían elementos para presumir que son desproporcionadas.

**20.** En la misma línea, la Corte observa que el estudio de impacto presentado por el accionante<sup>4</sup> no analiza de manera específica el efecto de una clausura que según la Ordenanza no es definitiva, ni tampoco presenta información que “prima facie” o “en principio” permita colegir que la medida regulatoria produciría una clausura masiva de establecimientos.

**21.** En relación con la inminencia, la vulneración del derecho debe estar próxima a suceder y, por ello, amerita una acción urgente.<sup>5</sup>

**22.** Sobre la base de los argumentos vertidos por el accionante, la Corte Constitucional no puede colegir de forma razonable que la presunta vulneración de derechos sea inminente, esto es, que pueda efectivamente materializarse en el futuro, requiriendo para ello que la Corte suspenda la Ordenanza emitida por el GADM de Esmeraldas. Esto, porque, como se dijo, las

<sup>3</sup> Sentencia No. 66-15-JC/19 de 10 de septiembre de 2019.

<sup>4</sup> “Estudio de impacto de cierre de negocios del sector de venta al por menor de alimentos del cantón Esmeraldas” incorporado por petición del accionante, dentro del caso No. 33-20-IS.

<sup>5</sup> Sentencia No. 66-15-JC/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 28.

sanciones de clausura de establecimientos establecidas en la Ordenanza no son definitivas, sino temporales, hasta que el establecimiento comercial subsane la medida sanitaria inobservada.

**23.** En suma, la Corte considera que los argumentos presentados por el accionante en su demanda no configuran dos elementos esenciales para la concesión de medidas cautelares: la verosimilitud y la inminencia.

**24.** Adicionalmente, la Corte hace presente que el artículo 26 inciso segundo de la LOGJCC dispone que las medidas cautelares deberán ser adecuadas a la violación que se pretende evitar o detener. La Corte destaca que las medidas cautelares solicitadas conjuntamente con una garantía jurisdiccional deben guardar una estrecha e inmediata relación con la pretensión de esta última. Las medidas solicitadas además deben ser idóneas, necesarias y proporcionales al hecho generador o a la realización del fin que se persigue, de lo contrario, las medidas cautelares carecerían de eficacia.<sup>6</sup>

**25.** En el caso concreto, el accionante persigue, entre otros, la tutela del derecho a la salud y el acceso a la alimentación; y solicita como medida cautelar que se suspenda la vigencia y aplicación de la Ordenanza emitida por el GADM de Esmeraldas.

**26.** En función de lo señalado, esta Corte debe verificar si la medida solicitada cumple concurrentemente con los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, de conformidad con el artículo 2.3 de la LOGJCC. Ello implica que si la medida no cumple secuencialmente con al menos uno de estos tres parámetros debe ser negada, siendo innecesario continuar con el análisis.<sup>7</sup>

**27.** El primer parámetro, la idoneidad, significa que la medida solicitada debe ser adecuada para proteger los derechos constitucionales presuntamente vulnerados o amenazados.

**28.** Sin que este criterio suponga un pronunciamiento sobre el fondo de la pretensión del accionante, la Corte considera que la suspensión integral de una Ordenanza que regula medidas sanitarias y su régimen sancionatorio no constituye por sí sola una medida idónea para salvaguardar los derechos esgrimidos por el accionante, especialmente el derecho a la salud. Ello porque, en principio, no se desprende una relación directa e inmediata entre la suspensión de la Ordenanza y la prevención a la proliferación del coronavirus (COVID-19) en los establecimientos comerciales.

**29.** Al contrario, resulta razonable presumir que, si la Corte, atendiendo la petición del accionante, suspendiera la vigencia y la aplicación de la Ordenanza que, entre otras medidas, establece obligaciones de desinfección de establecimientos comerciales (arts. 4 y 9), uso de mascarillas (arts. 5 y 8), uso de gel antiséptico (art. 6) y prácticas de distanciamiento social (art. 4), en el contexto de la emergencia sanitaria podría tener efectos más gravosos para la protección del derecho a la salud de la población y en consecuencia en el acceso a bienes y servicios de primera necesidad.

---

<sup>6</sup> Resolución sobre medidas cautelares emitida dentro del caso No. 29-20-IS de 25 de marzo de 2020.

<sup>7</sup> Así mismo, la Corte Constitucional en la sentencia No. 11-18-CN/19 de 12 de junio de 2019 estableció que: “El test de proporcionalidad tiene, pues, cuatro elementos: a) Un fin constitucionalmente válido; b) idoneidad, c) necesidad, y d) la proporcionalidad propiamente dicha. La ausencia de uno de dichos elementos sería suficiente para considerar que la medida no supera el test de proporcionalidad.”

30. Al respecto, el propio “*informe técnico*” presentado por el accionante señala que “*el distanciamiento social, lavado de manos, y protección facial (principalmente con mascarillas)*” son medidas efectivas para combatir la pandemia del COVID-19.<sup>8</sup>

31. En relación con el cargo referido a los túneles de desinfección, al momento, a pesar de la información remitida por el accionante, esta Corte aun considera preliminarmente que los criterios y evidencias científicas sobre la idoneidad de esta medida sanitaria para prevenir la proliferación del COVID-19 son diversos. Inclusive, desde una perspectiva precautoria, la Corte observa que diversas instituciones públicas y privadas han implementado esta medida para proteger el derecho a la salud. Por tanto, el juez sustanciador de la causa requerirá en la etapa de sustanciación de la presente acción, información pertinente que permita resolver el fondo de la alegación.

32. Dado que la medida propuesta por el accionante no supera el parámetro de la idoneidad, la Corte estima innecesario continuar con el análisis de procedencia de la medida cautelar solicitada.

33. Por lo expuesto, esta Corte Constitucional encuentra que el pedido de medidas cautelares no reúne los requisitos de procedencia referidos ni está justificado en la necesidad de evitar o detener el alegado incumplimiento del dictamen No. 1-20-EE/20.

## V. Decisión

En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Rechazar** el pedido de medidas cautelares dentro de la causa No. 33-20-IS/20, sin que esta decisión implique prejuzgamiento sobre la materialidad de la pretensión de la acción de incumplimiento.
2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juez constitucional sustanciador, a fin de que continúe con la sustanciación de la causa.
3. Notifíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Resolución sobre Medidas Cautelares que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa

---

<sup>8</sup> “Informe técnico” incorporado por el accionante, dentro del caso No. 33-20-IS.

Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, en sesión extraordinaria de jueves 30 de abril de 2020.- Lo certifico.

**Dra. Aída García Berni  
SECRETARIA GENERAL**