

Quito, D.M., 29 de junio de 2020

CASO N°. 3-20-EE

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

DICTAMEN N°. 3-20-EE/20

ÍNDICE

1. Antecedentes.....	2
2. Competencia.....	3
3. Control formal de la declaratoria del estado de excepción.....	3
3.1. Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca.....	3
3.2. Justificación de la declaratoria.....	3
3.3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria.....	3
3.4. Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso	3
3.5. Las notificaciones que correspondan de acuerdo con la Constitución y a los Tratados Internacionales.....	4
4. Control material de la declaratoria del estado de excepción	4
4.1. Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia	4
4.1.1. Sobre la permanencia del COVID-19.....	4
4.1.2. Sobre el impacto económico por efecto de la pandemia del COVID-19	5
4.1.3. Verificación de los hechos.....	6
4.2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural.....	7
4.2.1. Sobre la “emergencia económica” como hecho constitutivo de una calamidad pública	7
4.2.1. Sobre la permanencia del COVID-19 en el Ecuador, como un hecho constitutivo de una calamidad pública	8
4.3. Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario	9
4.3.1. Sobre la posibilidad de superar la “emergencia económica” a través del régimen constitucional ordinario	9
4.3.2. Sobre la posibilidad de superar la permanencia del COVID-19 en el Ecuador a través del régimen constitucional ordinario	9
4.4. Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución	13
4.4.1. Sobre el límite temporal fijado en la declaratoria	14
4.4.2. Sobre el límite espacial fijado en la declaratoria	15

4.5.	Sobre las condiciones a cumplir para la constitucionalidad del Decreto 1074 y el régimen de transición	16
5.	<i>Control formal de las medidas adoptadas</i>	17
5.1.	Que se ordenen mediante decreto ejecutivo, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico	17
5.2.	Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción	18
6.	<i>Control material de las medidas</i>	19
6.1.	Sobre la suspensión y la limitación a los derechos a la libertad de tránsito y a la libertad de reunión y asociación	22
6.2.	Sobre las movilizaciones dispuestas	26
6.3.	Sobre las requisiciones ordenadas.....	28
6.4.	Sobre las atribuciones del COE N.....	28
6.5.	<i>Consideraciones adicionales</i>	29
6.5.1.	Sobre la irrestricta protección a la democracia y sus instituciones	29
6.5.2.	Sobre el derecho a la libertad de expresión e información y la obligación del Ejecutivo de presentar datos claros, contrastados y certeros sobre la crisis.....	29
6.5.3.	Sobre la situación de las personas en vulnerabilidad	30
6.5.4.	Sobre la responsabilidad de los y las servidoras públicas, los derechos no susceptibles de ser suspendidos o limitados y las prohibiciones expresas durante el estado de excepción	31
7.	<i>Dictamen</i>	31

1. Antecedentes

1. El 16 de junio de 2020, mediante Oficio N°. T.577-SGJ-20-0192, el Presidente Constitucional de la República (“**Presidente de la República**”), Lenín Moreno Garcés, remitió a la Corte Constitucional copia certificada del Decreto Ejecutivo N°. 1074 (“**Decreto 1074**”) de 15 de junio de 2020 relativo al “*estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional, por la presencia del COVID-19 en el Ecuador y por la emergencia económica sobreviviente (sic) a la emergencia sanitaria que atraviesa el Estado Ecuatoriano*”.
2. En virtud del sorteo realizado en el sistema automatizado de la Corte Constitucional y de conformidad con el artículo 7 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, correspondió la sustanciación del presente caso al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
3. El 17 de junio de 2020, el juez ponente avocó conocimiento de la presente causa y otorgó el término de 24 horas a la Presidencia de la República del Ecuador para que remita las constancias de las notificaciones a las que se refiere el inciso primero del artículo 166 de la Constitución de la República del Ecuador (“**Constitución**”).

4. El 18 de junio de 2020, la Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República remitió mediante correo electrónico las constancias de las notificaciones a la Asamblea Nacional y a los organismos internacionales correspondientes.¹

2. Competencia

5. De conformidad con los artículos 166 y 436 numeral 8 de la Constitución, en concordancia con la letra e) del número 3 del artículo 75 y los artículos 119 a 125 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), la competencia para conocer y resolver la constitucionalidad de los estados de excepción, corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

3. Control formal de la declaratoria del estado de excepción²

3.1. Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca

6. El Presidente de la República invocó la causal de calamidad pública en la declaratoria del estado de excepción (“**declaratoria**”) debido a los siguientes hechos: (i) la permanencia del COVID-19; y, (ii) la emergencia económica por efecto de la pandemia del COVID-19.

3.2. Justificación de la declaratoria

7. El Ejecutivo considera que se deben “*continuar*” implementando medidas excepcionales y necesarias para controlar y mitigar el contagio masivo del COVID-19. Además, propone establecer mecanismos emergentes para enfrentar la recesión económica y la crisis fiscal. De tal forma, el Presidente de la República del Ecuador estima que se debe iniciar “*un proceso de recuperación económica para el Estado ecuatoriano*”.

3.3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria

8. El ámbito territorial de la declaratoria se circunscribe a todo el territorio nacional y su tiempo de vigencia es de 60 días, de acuerdo con los artículos 1 y 9 del Decreto 1074.

3.4. Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso

9. De acuerdo al artículo 3 del Decreto 1074, se suspende y limita el ejercicio del derecho a la libertad de tránsito y del derecho de asociación y reunión³, conforme el artículo 165 de la Constitución.

¹ La Asamblea Nacional fue notificada con el Decreto mediante Oficio N°. T577-SGJ-20-0191; la Organización de Estados Americanos, mediante Oficio N°. T577-SGJ-20-0194; y, la Organización de Naciones Unidas, mediante Oficio N°. T-577- SGJ-20-01973.

² El artículo 120 de la LOGJCC establece los siguientes requisitos formales de la declaratoria de estado de excepción: 1. Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca; 2. Justificación de la declaratoria; 3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria; 4. Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso; y, 5. Las notificaciones que correspondan de acuerdo con la Constitución y a los Tratados Internacionales.

³ El alcance de la limitación del ejercicio del derecho a la libertad de tránsito se realizará únicamente con la finalidad de mantener las medidas de aislamiento y distanciamiento social. Asimismo, la limitación del derecho a la

3.5. Las notificaciones que correspondan de acuerdo con la Constitución y a los Tratados Internacionales

10. El artículo 10 del Decreto 1074 establece que la declaratoria del estado de excepción deberá notificarse a la Asamblea Nacional y a los organismos internacionales correspondientes, conforme se observó en el párrafo 4 *supra*.
11. Por lo expuesto, esta Corte Constitucional concluye que la declaratoria ha sido realizada en cumplimiento del artículo 120 de la LOGJCC.

4. Control material de la declaratoria del estado de excepción⁴

4.1. Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia

4.1.1. Sobre la permanencia del COVID-19

12. En la parte considerativa del Decreto 1074, se hace referencia al oficio del Ministerio de Salud Pública N°. MSP-MSP-2020-1424-O de fecha 15 de junio de 2020, mediante el cual se informó al Presidente de la República, entre otras cosas: (i) la etapa de transmisión comunitaria del virus en la que se encuentran las 24 provincias del país; (ii) todas las provincias que deben prepararse para atender casos de hospitalización o cuidados intensivos; y, (iii) la necesidad de mantener las medidas excepcionales que impidan la propagación de la enfermedad en cuestión, cuya naturaleza obedece a una pandemia de escala global.
13. En relación con el semáforo que categoriza a los cantones en rojo, amarillo o verde para establecer la suspensión de derechos que afectarán a sus habitantes, en el Decreto 1074 se expuso que 139 cantones del país se encuentran en color amarillo, 80 en rojo y 2 en verde. Sobre la base de ello y considerando la información proporcionada por el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional (“COE N”), el Presidente de la República justificó que deben “mantenerse” las medidas extraordinarias que permiten conservar las directrices de aislamiento y distanciamiento social.
14. El Presidente de la República señaló que la información suministrada por el Ministerio de Salud Pública⁵ y el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos⁶, deja en evidencia que la presencia del COVID-19 en el país, sigue “*siendo considerada un riesgo inminente para la salud pública*”. Es así que, al 15 de junio de 2020, se registraron un total de 47 322 casos

libertad de asociación y reunión se mantendrá respecto de todos los eventos de afluencia y congregación masiva a nivel nacional.

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

⁵ Oficio N°. MSP-MSP-2020-1424-O de 15 de junio de 2020, remitido por el señor Juan Carlos Zevallos López, Ministro de Salud Pública.

⁶ Oficio N°. SNGRE-SNGRE-2020-1753-O de 15 de junio de 2020, remitido por el señor Rommel Ulises Salazar Cedeño, Director General del Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias.

confirmados de contagiados a nivel nacional, y un total de 3 129 de personas fallecidas por esa enfermedad. A partir de ello, el Presidente de la República justificó la necesidad de “continuar” con las medidas de prevención extraordinarias.

15. En la misma línea, citó el reporte elaborado por la Directora de la Organización Panamericana de la Salud, quien se refirió a la situación de la pandemia en América del Sur, en el sentido de que el índice de transmisión es muy alto y la capacidad hospitalaria es limitada, recomendando la utilización de toda la gama de medidas de salud pública disponibles.
16. Por otra parte, esta Corte verifica que, desde el 11 de marzo de 2020 que la Organización Mundial de la Salud (“OMS”) declaró al COVID-19 como una pandemia mundial y posteriormente el 16 de marzo el Presidente de la República decretó estado de excepción por la presencia del virus en el país, hasta la actualidad, el número de casos en el Ecuador ha continuado creciendo de forma exponencial, habiéndose registrado 15 casos y 0 muertes al 11 de marzo⁷; 37 casos y 0 muertes al 16 de marzo de 2020⁸; y, 53 856 casos y 4 406 muertes al 27 de junio de 2020⁹.
17. A partir de la información referida, el 9 de abril de 2020¹⁰ la OMS consideró que el Ecuador pasó de una transmisión local¹¹ a una transmisión comunitaria¹².

4.1.2. Sobre el impacto económico por efecto de la pandemia del COVID-19

18. Para justificar esta causal, el Decreto 1074 se sustentó en el oficio N°. MDT-MDT-2020-0335 del Ministerio del Trabajo, en el cual se comunicó sobre los contratos terminados durante la pandemia, así como las desvinculaciones por despido intempestivo que se han registrado durante el mismo tiempo. Estos ascienden a la cantidad de 180 000 contratos terminados y 15 000 personas desvinculadas. Así, el Presidente de la República concluyó que el 20% de las desvinculaciones en el país se produjeron de forma imprevista, dejando a más de 30 000 personas en situación de desempleo.

⁷ OMS. “Coronavirus disease 2019 (COVID-19). Situation Report – 51”. 11 de marzo de 2020. https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200311-sitrep-51-covid-19.pdf?sfvrsn=1ba62e57_10.

⁸ OMS Salud. “Coronavirus disease 2019 (COVID-19). Situation Report – 56”. 16 de marzo de 2020. https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200316-sitrep-56-covid-19.pdf?sfvrsn=9fda7db2_6.

⁹ OMS. “Coronavirus disease (COVID-19). Situation Report – 159”. 27 de junio de 2020. https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200627-covid-19-sitrep-159.pdf?sfvrsn=93e027f6_2.

¹⁰ OMS. “Coronavirus disease 2019 (COVID-19). Situation Report – 80”. 9 de abril de 2020. https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200409-sitrep-80-covid-19.pdf?sfvrsn=1b685d64_6.

¹¹ La OMS determinó que la transmisión local se relaciona a que existen ubicaciones donde la fuente de infección se encuentra dentro de los lugares previamente identificados.

¹² La OMS señaló que la transmisión comunitaria se refiere al momento en que se experimenta brotes más grandes de transmisión local, que impiden determinar circunscripciones específicas. Esta evaluación de factores incluye, entre otros: la gran cantidad de casos no vinculados a cadenas de transmisión; el gran número de casos de vigilancia centinela de laboratorio; y/o múltiples grupos de casos no relacionados en varias áreas del país.

19. Por otro lado, se mencionó el oficio N°. MPCEIP-DMPCEIP-2020-0666-O, mediante el cual el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, informó que la economía del país, desde el 16 de marzo al 31 de mayo de 2020, presenta una pérdida en sus ventas de US \$ 14 385 millones, distribuida en los diversos sectores productivos de la siguiente manera: a) agricultura, US \$ 445 millones de pérdidas; b) comercio, US \$ 8 015 millones de pérdidas; c) manufactura, US \$ 2 216 millones de pérdidas; y, d) servicios, US \$ 3 187 millones de pérdidas.
20. En el ámbito de recaudación tributaria, se refirió el oficio N°. SRI-SRI-2020-0135-OF del Servicio de Rentas Internas, que notificó una disminución del 23.2% de ventas en el mes de marzo del 2020; y, una disminución del 32.9% de recaudación del impuesto a la renta, del mes de abril del 2020, en comparación con lo recaudado en los mismos meses del año anterior.
21. Asimismo, el Decreto 1074 advierte que la caída del precio del petróleo, junto con la presencia del COVID-19, han ocasionado que los ingresos permanentes y no permanentes del Estado se vean afectados con una desaceleración y caída del crecimiento económico y un déficit de cuenta corriente que podría alcanzar valores del 2.2 % y 3.3 % del P.I.B. Por lo cual, se necesitaría un mayor financiamiento. Todo lo cual, se alegó sobre la base del oficio N°. MEF-VGF-2020-099-OF del Ministerio de Economía y Finanzas.
22. A lo señalado, se suman distintos reportes y notas de varios medios de comunicación en los que se informa sobre cómo la economía del país se ha visto afectada durante la pandemia.

4.1.3. Verificación de los hechos

23. En atención a los documentos oficiales que se han adjuntado a esta causa, se constata que el Presidente de la República, en relación con la emergencia económica que se alega en el Decreto 1074, justifica su existencia a partir de la información provista por el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, el Servicio de Rentas Internas, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Economía y Finanzas, entre otros.
24. En cuanto a la argumentación referida a la pandemia, esta Corte, en cumplimiento de su deber prescrito en el artículo 121 de la LOGJC, ha verificado que, a la fecha, existe un considerable número de contagiados y fallecidos a causa del COVID-19. Asimismo, se constata que la situación del Ecuador se ha modificado desde el 16 de marzo de 2020 hasta la fecha, pasando de casos esporádicos, a una transmisión local hasta llegar a la actualidad a una transmisión comunitaria.
25. De tal modo, en virtud del aumento exponencial del número de contagiados desde el 16 de marzo de 2020 a la fecha, este Organismo también observa que, en muchas ciudades del país, la situación de los hospitales que se encuentran atendiendo la emergencia es crítica.
26. En consecuencia, este Organismo confirma la real ocurrencia de este hecho, puesto que la pandemia continúa siendo un riesgo para la salud de la ciudadanía y perduran sus efectos en los sistemas sanitarios y de salud del país.

4.2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural

27. En el artículo 1 del Decreto 1074 se establece que la declaratoria del estado de excepción obedece a “*circunstancias de calamidad pública*”, vinculadas a la permanencia del COVID-19 en el Ecuador, y a la “*emergencia económica*”. Por lo cual, cabe hacer referencia al dictamen N°. 1-20-EE/20 de 19 de marzo de 2020, dentro del cual esta Corte Constitucional precisó los dos elementos esenciales que configuran esta causal, estos son:

(i) la presencia de una situación catastrófica derivada de causas naturales o humanas que afecte gravemente a las condiciones sociales de una región o de todo el país; y, (ii) que la concurrencia de dicha situación sea imprevista o sobreviniente.

28. En el referido dictamen se citó la sentencia de la Corte Constitucional de la República de Colombia N°. C-216/11 del 29 de marzo de 2011, en la que se definió a la calamidad pública “(como) *una situación que se deriva de causas naturales o técnicas, y que produce una alteración grave e intempestiva de las condiciones sociales, económicas y ecológicas de una región o de todo el país [...]*”.

4.2.1. Sobre la “emergencia económica” como hecho constitutivo de una calamidad pública

29. En relación a la “*emergencia económica*” el Presidente de la República, en su Decreto 1074, afirmó que:

*[...] las circunstancias reportadas por las Carteras de Estado referentes al ámbito económico en el Estado y las afectaciones que ha tenido por la presencia de la COVID-19 en el país corresponden a hechos sobrevivientes (sic) que **generan graves consecuencias** en la sociedad ecuatoriana y pueden considerarse como una **calamidad pública por emergencia económica** que afecta al desarrollo del Estado ecuatoriano y sus ciudadanos ante lo cual existe la necesidad de que se adopten medidas urgentes para enfrentar las **consecuencias económicas** que la COVID-19 generó en el país.*

30. Frente a esta alegación, esta Corte debe verificar si los hechos referentes a una crisis económica se configuran dentro de la causal de calamidad pública y, en general, si sucesos de esta naturaleza puedan alegarse como sustento de la declaratoria de un estado de excepción.
31. Queda fuera de duda que la pandemia ha tenido un impacto en la economía del país, que se manifiesta en todas sus áreas. No obstante, como es de conocimiento público, la crisis económica y financiera que se encuentra atravesando el Ecuador, no es solo una consecuencia de la aparición del COVID-19, sino de hechos previos que han venido ocurriendo en el Ecuador, los cuales no pueden omitirse.
32. Asimismo, es importante mencionar que, la “*emergencia económica*” a la que hace referencia el Presidente de la República, guarda estrecha relación con el lento accionar de entidades dependientes de la función Ejecutiva, para controlar y mitigar esta pandemia, pues no se

constata la planificación oportuna de mecanismos para enfrentarla, dentro de los cauces constitucionales ordinarios.¹³

33. Sobre la base de las consideraciones anteriores, es criterio de esta Corte que, en razón de la excepcionalidad de un estado de emergencia, los problemas económicos del país no se adecuan al contenido de las causales del artículo 164 de la Constitución para declarar el estado de excepción.
34. 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.
35. Lo anterior guarda concordancia con las facultades extraordinarias que se asumen en un estado de excepción, pues éstas están destinadas a enfrentar contingencias excepcionales o emergentes, y no para resolver cuestiones estructurales que se deben encarar aplicando el sistema institucional y jurídico ordinario. Por ende, considerar que frente a un evento de esta naturaleza, el Presidente o Presidenta de la República puede asumir facultades extraordinarias, rebasaría la esencia de un estado de excepción.
36. En conclusión, la “*emergencia económica*” que se invoca en el Decreto 1074, no se configura como un hecho que se adecue a ninguna de las causales establecidas en el artículo 164 de la Constitución, y, en el caso específico, no se configura dentro de la causal de calamidad pública que permita establecer y/o mantener un régimen de excepcionalidad en el país.

4.2.1. Sobre la permanencia del COVID-19 en el Ecuador, como un hecho constitutivo de una calamidad pública

37. Por otra parte, en relación a la permanencia del COVID-19 en el Ecuador, este Organismo observa que el Decreto 1074 se fundamenta en un marco fáctico idéntico al presentado en los decretos ejecutivos N°. 1017 y 1052, mismos que fueron analizados por esta Corte mediante dictámenes N°. 1-20-EE/20 y 2-20-EE/20.
38. La diferencia fáctica con los anteriores decretos de estado de excepción radica en que el país pasó a una fase de transmisión comunitaria. Es decir, existen hechos sobrevinientes que, pese a no haber sido alegados por el Presidente de la República en el Decreto 1074, permiten a esta Corte concluir que la situación se adecua a los parámetros para considerarla una calamidad pública.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen N°. 2-20-EE/20 de 22 de mayo de 2020. Punto decisorio 3.

4.3. Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario

4.3.1. Sobre la posibilidad de superar la “*emergencia económica*” a través del régimen constitucional ordinario

39. En relación a la “*emergencia económica*”, las instituciones públicas cuentan con procedimientos suficientes que deben ser ejercidos de manera oportuna y eficiente para enfrentar situaciones críticas, que requieren de políticas públicas estructurales y de largo plazo. De allí, que la declaratoria de estado de excepción debe circunscribirse únicamente a situaciones extremas que no puedan ser resueltas mediante el ejercicio de las competencias, atribuciones y deberes ordinarios.
40. Como sustento de lo anterior, este Organismo constata que el régimen constitucional ordinario preve un catálogo de prerrogativas, facultades y competencias, que permiten a la Función Ejecutiva ejercer de forma exclusiva, o en coordinación con otras entidades del sector público, la toma de decisiones en materia económica, comercial y fiscal, como por ejemplo la proposición de leyes urgentes en materia económica.¹⁴
41. Por ende, al existir prerrogativas, atribuciones y competencias exclusivas del Ejecutivo en materia de política económica, fiscal y comercial, que deben ser suficientes para superar los índices de desempleo, déficit fiscal y demás fenómenos económicos mencionados, esta Corte concluye que la “*emergencia económica*”, además de no constituir una causal que permita declarar un estado de excepción, tampoco cumple el presente requisito, pues puede ser superada a través del régimen constitucional ordinario.
42. Esta Corte hace notar al Presidente de la República, que el uso de una figura excepcional como el estado de emergencia, exige que quien tiene la potestad de declararlo, cumpla con su responsabilidad de hacerlo con base en una estricta motivación y cumpliendo irrestrictamente las disposiciones constitucionales y legales pertinentes.

4.3.2. Sobre la posibilidad de superar la permanencia del COVID-19 en el Ecuador a través del régimen constitucional ordinario

43. Por otra parte, en relación a la presencia del COVID-19, esta Corte estima que dadas las cifras que se registran y tomando en cuenta la etapa de transmisión comunitaria en la que se encuentra el país, por el momento, no existen mecanismos ordinarios que puedan emplearse para manejar la crisis. Sin embargo, esto debe ser considerado en dos aspectos: (i) la naturaleza *sui generis* de esta pandemia y las descomunales consecuencias que el COVID-19 ha generado a nivel mundial; y, (ii) la falta de atención oportuna del Estado, en el control del virus y sus efectos.
44. En relación al primer punto, este Organismo observa que la pandemia que se encuentra afectando al Ecuador y al mundo entero, es un suceso que no tiene precedentes, como lo han

¹⁴ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 140.

señalado varias organizaciones internacionales, tales como la Organización de las Naciones Unidas¹⁵, el Banco Mundial¹⁶, la Organización Mundial del Trabajo¹⁷, la OMS, entre otras.

45. La gravedad de esta pandemia, como lo señala la OMS, radica en la rápida propagación del virus¹⁸, la dificultad para identificar casos de contagio¹⁹ y la alta mortalidad en grupos específicos de la población. Esto, identifica la organización referida, amenaza con abrumar a los sistemas de salud y sanitarios, así como cobrar un gran número de víctimas.
46. A raíz de esto, la OMS ha definido que, a medida que evoluciona la pandemia, existen cuatro etapas: ausencia de casos, casos esporádicos, conglomerados de casos y transmisión comunitaria.²⁰ En esta misma línea, la entidad señala que las medidas a adoptar por las autoridades de cada país, deben tener un enfoque dinámico, dependiendo de la fase de contagio en que se encuentran.²¹
47. De tal forma, esta Corte reconoce que la pandemia generada por el COVID-19, es un hecho nunca antes visto e inesperado, que ha tenido efectos incalculables. No obstante y con respecto al segundo punto mencionado en el párrafo 43 *supra*, este Organismo también observa 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.
48. Frente a ello, es menester señalar que este Organismo, en su dictamen N°. 2-20-EE/20, ya hizo referencia a que la gravedad del COVID-19 requiere la adopción de todas las medidas ordinarias que estén a disposición del Estado y no puede limitarse solamente al régimen excepcional que caracteriza a un estado de emergencia. De tal modo, esta Corte exhortó:

[...] al Gobierno Nacional para que, dentro de los treinta días de vigencia del Decreto materia del presente dictamen, 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.

¹⁵ El Secretario General de la ONU, afirmó que los Estados y la comunidad internacional, tienen que actuar a la brevedad del caso, puesto que la pandemia por el COVID-19, ha generado una crisis como ninguna en los 75 años de historia de esta organización. Fuente: <https://www.un.org/en/un-coronavirus-communications-team/above-all-human-crisis-calls-solidarity>

¹⁶ Banco Mundial. “Una acción decidida para enfrentar la crisis sin precedentes provocada por la COVID-19 (coronavirus)”. 17 de abril de 2020. <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2020/04/17/decisive-action-in-an-unprecedented-crisis>

¹⁷ Organización Internacional del Trabajo. “COVID-19 causes unprecedented jobs crisis, almost all workers and businesses affected by lockdown measures”. 19 de junio de 2020. https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_748441/lang--en/index.htm

¹⁸ La OMS, señala que la rápida propagación del virus, encuentra razón en que transmisión del mismo, puede darse por el contacto directo con personas infectadas o indirectamente por contacto con superficies del entorno inmediato u objetos que se usan para asistir al paciente o que este utiliza

¹⁹ La OMS, indica que la dificultad para identificar casos de contagio, radica en el tiempo que tardan los síntomas en manifestarse y por la posibilidad de se presenten personas asintomáticas.

²⁰ OMS. “Consideraciones relativas a las concentraciones multitudinarias en el contexto de la COVID-19”. 14 de mayo de 2020. https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/332114/WHO-2019-nCoV-Adjusting_PH_measures-Mass_gatherings-2020.1-spa.pdf

²¹ *Ibíd.*

49. Esta disposición encuentra fundamento en que, si bien la OMS ha sido explícita en señalar los graves riesgos de la etapa de transmisión comunitaria, no es menos cierto que su Director General, afirmó que, pese a la amenaza del virus en esta fase, es posible contenerlo a través de las medidas adecuadas.²²
50. Respecto del párrafo inmediato anterior, se verifica que, no fue sino hasta el 16 de abril de 2016, un mes después de la primera declaratoria de estado de excepción, que el Presidente de la República presentó a la Asamblea Nacional el “*Proyecto de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID19*”; mismo que fue finalmente aprobado el 19 de junio de 2020, es decir, tres meses y tres días después de la primera declaratoria de excepción. Esta demora en la toma de medidas indispensables para enfrentar la pandemia y sus consecuencias económicas, refleja que las funciones del Estado no están tomando con adecuada seriedad su deber de coordinar acciones para cumplir sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos constitucionales que se encuentran amenazados, conforme el artículo 226 de la Constitución.
51. Por otra parte, dando cumplimiento a la obligación prescrita en el artículo 166 de la Constitución, el 25 de junio de 2020, la señora Johana Pesántez Benítez, secretaria general jurídica de la Presidencia de la República, presentó el informe de terminación del estado de excepción declarado mediante decreto ejecutivo N°. 1017. En el mismo, se comunicó a este Organismo las actuaciones del COE N durante la pandemia²³ y su composición a través de mesas y grupos de trabajo²⁴. Asimismo, se hizo referencia a las actividades para garantizar la seguridad ciudadana²⁵; los operativos ejecutados por las fuerzas armadas; así como los

²² Declaraciones de Tedros Adhanom Ghebreyesus, Director General de la OMS. <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19--2-march-2020>.

²³ La información y documentación generada por el COE N, se relaciona a: (i) infografías e informe de situación del número de casos en Ecuador; (ii) detalle de resoluciones del COE N; (iii) protocolos y manuales emitidos por el COE N; (iv) detalle de participantes en las sesiones del COE N; (v) enlaces a información pública de: Ministerio de Salud Pública, Registro Civil, Municipios y Servicio Integrado de Seguridad ECU 911; (vi) mapa de semaforización cantonal, y; (vii) actas del COE N; de acuerdo al informe remitido, puede ser encontrada en los siguientes enlaces: <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/coe-nacional/> y <https://sites.google.com/view/mesastecnicas-covid19/>.

²⁴ La información detallada del trabajo desarrollado por cada mesa y grupo de trabajo se encuentra en el siguiente enlace: <https://nube.gestionderiesgos.gob.ec/index.php/s/nxPKc3G9pzCm68Y?path=%2FSecretario%20del%20COE%20Nacional>

²⁵ En la información que se adjunta, se detalla las actuaciones realizadas para prevenir el contagio del virus en los servidores policiales, así como las medidas de seguridad y directrices que se han implementado para la identificación, diagnóstico, tamizaje y seguimiento de servidores policiales sospechosos y positivo. De acuerdo al informe, las directrices emitidas en el marco de la seguridad ciudadana durante el estado de excepción, incluyen disposiciones como: (i) protocolo para la articulación de los sistemas locales de protección de derechos de niños, niñas, adolescentes y personas adultas mayores en el marco de la emergencia sanitaria COVID-19; (ii) lineamientos para el procedimiento policial en casos de violencia contra las mujeres en el ámbito familiar durante la emergencia sanitaria COVID-19; (iii) apoyo a control de incidentes en centros de privación de libertad ante amotinamientos; (iv) apoyo logístico y técnico para el levantamiento de cadáveres; y, (v) control de incidentes delictivos de tráfico de sustancias estupefacientes a través de plataformas de entrega de comida a domicilio, entre otros.

mecanismos relacionados a la inclusión económica y social²⁶, salud²⁷, educación y conectividad²⁸, violencia contra las mujeres, pueblos indígenas²⁹, trabajo³⁰, personas en situación de movilidad humana³¹, acceso a la información, libertad de expresión y protesta pública y personas privadas de libertad³².

52. De esta manera, se colige que en un inicio, no fue posible dimensionar la magnitud de la actual pandemia y tampoco era factible calcular que la misma sobrepasaría las capacidades sanitarias, jurídicas, políticas, sociales e institucionales, no solo del Ecuador, sino de gran parte de los países del mundo. No obstante, no es menos cierto que la situación, desde el 16

²⁶ Se comunica que se generaron mecanismos de articulación con Gobiernos Autónomos Descentralizados para la compra y entrega de kits de alimentos, se entregaron kits de alimentos a través de los centros de desarrollo infantil, centros de cuidado diurno, espacios activos con alimentación, centros de erradicación de trabajo infantil y centros diurnos de desarrollo integral para personas con discapacidad. Además, se informó que se mantuvieron activos otros programas de transferencia monetaria a nivel nacional que corresponden a los siguientes: bono de desarrollo humano; bono de desarrollo humano con componente variable; pensión mis mejores años; pensión para adultos mayores; pensión toda una vida; pensión para personas con discapacidad, y; bono Joaquín Gallegos Lara.

²⁷ Entre las medidas destacan: el fortalecimiento del sistema público de salud, la atención a la COVID-19 y el abordaje de otras situaciones pre-existentes o particularidades de los pacientes durante el estado de excepción, la continuación y ampliación de programas de vacunación para evitar brotes de enfermedades prevenibles, y otras medidas para garantizar el derecho a la salud. Por último, el informe se refirió: al plan de preparación y respuesta del Ecuador ante la COVID-19; al informe plan de preparación y respuesta COVID-19, y al plan Nacional de Contingencia SARCOV2.

²⁸ Se informó que se desarrolló el “Plan Educativo COVID-19” que tiene como objetivo garantizar la continuidad del proceso educativo de niños, niñas y adolescentes del país. Como parte de este programa, en el informe consta que se ha desarrollado un portal web de recursos educativos y se ha reforzado la televisión y radio educativas mediante la señal de EDUCA que tiene cobertura en todo el territorio nacional. De acuerdo a la información presentada, las estrategias desarrolladas son: fortalecer y potenciar la conectividad en el marco del acceso a la educación. Además, se manifestó que, desde el 04 de mayo de 2020, se amplió la programación televisiva a dos horas para la difusión en dos franjas diferenciadas; y, conectividad – SMA (3G/4G); y, desde el 20 de marzo de 2020, se amplió el horario de programación EDUCA en televisión y radio, de 30 minutos a una hora.

²⁹ Se informó que se desarrolló la Campaña de Comunicación intercultural digital de información a nacionales y pueblos sobre la prevención de la COVID-19 que contiene los siguientes componentes: (i) mensajes claves sobre los lineamientos para la prevención frente a la COVID-19; (ii) guía de campo para vigilancia comunitaria; (iii) saberes y medicina ancestral para orientar a Nacionalidades y Pueblos en casos de contagio, y; (iv) acceso a créditos y bono de protección familiar. Asimismo, en el informe consta que la difusión de los mensajes se ha realizado en los idiomas chapaala, tsafiki, shuar, awa y kichwa, a través de las radios comunitarias.

³⁰ Se resalta la emisión de la siguiente documentación: directrices para la reactivación económica a través del retorno progresivo al trabajo del sector privado; directrices para el retorno al trabajo presencial del servicio público; directrices para la prevención y protección de los trabajadores y servidores públicos que formen parte de los grupos de atención prioritaria y grupos con mayores factores de riesgo frente a la exposición al SARS CoV-2 dentro de los espacios laborales; y, directrices para la prevención y protección de los trabajadores y servidores públicos frente al coronavirus (COVID-19) dentro de los espacios laborales.

³¹ Se comunicó que se elaboró 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 tercera edad” y el “Protocolo para el ingreso al país, permanencia y salida de aislamiento preventivo obligatorio durante la vigencia del estado de excepción”. Las actividades desarrolladas, de acuerdo al informe, corresponden a: campañas de comunicaciones a través de redes sociales; activación de números telefónicos de emergencia 24/7; contacto directo con autoridades locales para conocer protocolos sanitarios y medidas de prevención e información para la comunidad ecuatoriana; elaboración de mapas geográficos para determinar la ubicación de los compatriotas y mantenerlos informados con datos oficiales, entre otros.

³² Se realizó un recuento de las medidas, tales como: (i) prevención de contagios: dentro de este ámbito el Servicio Nacional de Atención a Personas Privadas de Libertad (SNAI); (ii) coordinación interinstitucional y reducción del hacinamiento; (iii) indultos presidenciales; (iv) cambio de régimen; (v) sustitución de prisión preventiva; (vi) revocatoria de prisión preventiva; entre otros.

de marzo de 2020 hasta la actualidad, se ha agudizado de tal forma que los números de contagiados y fallecidos han aumentado sustancialmente, con el riesgo de rebrotes de la enfermedad.

53. De tal forma que, si bien la pandemia generada por el COVID-19 ha sido inédita tanto en su naturaleza como en sus afectaciones, también es verdad que, conforme lo señala la OMS, la misma podía ser controlada. Más aun, a criterio de esta Corte, en un lapso de 90 días, conforme fue dispuesto mediante dictámenes N°. 1-20-EE/20 y 2-20-EE/20.
54. Esto no implica, bajo ningún concepto, que el Estado pudiera erradicar el COVID-19 del país, pues ello, además de ser desproporcional, conforme ha sido señalado por la OMS, será imposible, al menos a corto plazo.³³ No obstante, tal como lo señaló este Organismo en el dictamen N°. 2-20-EE/20, el Ejecutivo y el resto de funciones del Estado, tienen el deber de utilizar todos los mecanismos jurídicos ordinarios que sean necesarios para afrontar y controlar la pandemia y sus efectos, actuando de manera conjunta, coordinada y dentro del ámbito de sus funciones, en cumplimiento del artículo 226 de la Constitución.
55. Lo anterior encuentra fundamento en que ningún Estado democrático puede permanecer en un régimen excepcional de manera permanente; pero, además y principalmente, en el deber que tiene el Estado de garantizar los derechos de las personas bajo su jurisdicción, como son, en el caso específico, el derecho a la vida, a la integridad, y a la salud.
56. Consecuentemente, se exhorta al Ejecutivo para que, de forma coordinada con el resto de las funciones y entidades descentralizadas del Estado, tome las medidas necesarias para enfrentar la pandemia de conformidad con los mecanismos jurídicos ordinarios.
57. Bajo estas dos consideraciones, este Organismo observa que, los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario, por la crisis sin precedentes que la pandemia ha representado a nivel mundial; pero, también por un accionar estatal poco acucioso, que ha generado que la pandemia se vea agudizada y que no existan, aún, los mecanismos ordinarios necesarios para combatir el COVID-19 y sus efectos.

4.4. Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución

58. Como último punto del control material de la declaratoria en cuestión, es necesario analizar los límites temporales y espaciales de la declaratoria en cuestión. Conforme se ha evidenciado a lo largo del presente dictamen, el Decreto 1074 sufre ciertos vicios, puesto que: (i) se justificó, además de la pandemia por el COVID-19, en la crisis económica por la que se encuentra atravesando el país; (ii) se hizo referencia a hechos idénticos a los expuestos en los decretos ejecutivos N°. 1017 y 1052, sin exponer ninguna situación diferente a la ya analizada en los dictámenes N°. 1-20-EE/20 y 2-20-EE/20; y, (iii) si bien el COVID-19 ha tenido una magnitud nunca antes vista, la misma se ha visto agravada por el tiempo que han tardado las

³³ Declaraciones de Michael Ryan, Director Ejecutivo del programa de emergencias sanitarias de la OMS. <https://www.pscp.tv/w/1mrGmQaWpBQGy>.

distintas funciones del Estado en adecuar el ordenamiento jurídico, de acuerdo a las exigencias que esta pandemia demanda.

59. De esta manera, frente a los elementos antes expuestos, esta Corte, a la luz del artículo 164 de la Constitución, debería concluir que no se cumple con los límites temporal y espacial, prescritos en la Constitución, puesto que, por un marco fáctico idéntico, se están decretando 60 días adicionales de excepcionalidad en todo el territorio nacional, pese a los 90 días ya reconocidos en los dictámenes N°. 1-20-EE/20 y 2-20-EE/20.
60. Sin embargo, esta Corte también es consciente que, de impedir el régimen de excepción decretado por el Presidente de la República en el Decreto 1074 y de levantarse todas las medidas de forma inmediata, el consecuente rápido crecimiento de los contagios generaría efectos nefastos para la salud de las personas; por ello, 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.

4.4.1. Sobre el límite temporal fijado en la declaratoria

61. Esta Corte reconoce que, de la redacción del artículo 164 de la Constitución, un estado de emergencia puede ser declarado por un máximo de 60 días y con una prórroga por 30 días más, de modo que, de una interpretación estrictamente literal, un régimen de excepción no puede durar más de 90 días.
62. El criterio de establecer límites temporales, no solo es necesario para no desnaturalizar la figura del estado de excepción, sino que es indispensable para garantizar la vigencia de un sistema democrático. De este modo, el fin que debe perseguir la declaratoria de un estado de excepción, es utilizar las acciones extraordinarias que la Constitución prescribe, para contener de forma rápida y eficiente una determinada situación, y, con ello, ganar tiempo para coordinar esfuerzos dentro del régimen ordinario.
63. En este orden de ideas, es importante recordar que la noción de excepcionalidad de una calamidad pública tiene que ver con el hecho de que la imprevisión, gravedad y magnitud de la misma, hagan imposible superarla -de manera inmediata- por medio de los instrumentos normales del ordenamiento jurídico. Esto, nuevamente, en virtud de que la figura de estado de excepción o de emergencia, ha sido diseñada para ser temporal y debe tener como fin el retornar cuanto antes al régimen jurídico ordinario.
64. Empero, conforme se ha venido desarrollando a lo largo de este dictamen, estamos frente a una pandemia sin precedentes, la cual no podía ser prevista por el constituyente al momento de redactar la Constitución.
65. En consecuencia, sin que el presente dictamen convalide las acciones del Ejecutivo y del resto de funciones del Estado, esta Corte considera que, en el presente caso, el artículo 164 de la Constitución, debe ser interpretado de manera integral y transversal con el resto del texto constitucional, específicamente a partir del principio de necesidad, reconocido en el segundo inciso del artículo en mención.

66. De tal modo, considerando los vacíos argumentativos contenidos en el Decreto 1074 (párrafo 58 *supra*) y tomando en cuenta la gravedad de los hechos y la magnitud de las consecuencias que implicarían levantar las medidas, esta Corte concluye que, la situación actual amerita un régimen de excepcionalidad por 60 días, sujeto a ciertas condiciones que garanticen el deber del Estado de asegurar un adecuado tránsito a la nueva normalidad.
67. Por último, esta Corte reconoce que otra composición de este Organismo válido, erróneamente, la constitucionalidad de estados de excepción, cuando los hechos presentados eran exactamente los mismos, sin que hubiere fundamentación alguna para justificar estas decisiones. Esto ocurrió, pues, quien representaba al Ejecutivo en ese entonces, no había demostrado haber efectuado acciones tendentes para retornar a la normalidad³⁴, revelando que hubo fraude a la Constitución.
68. Con base al comentario anterior, el equivocado precedente no es asimilable al presente caso, no solo por la magnitud del COVID-19, la cual no es comparable a situación alguna que se haya tratado por este Organismo en el pasado, sino también por el estricto análisis que se está realizando, a través del principio de necesidad, de la comprobación de una situación fáctica inédita, de la constatación de las causas para que el COVID-19 continúe y de la condicionalidad a la que está sujeto el Decreto 1074. Esto demuestra, no sólo el absoluto respeto a la Constitución, sino también un ejercicio verdadero de interpretación y justicia constitucional, al amparo de hechos específicos, no previstos en la norma suprema, por una pandemia mundial.
69. Bajo las argumentaciones previamente realizadas, dadas las circunstancias constatadas y tomando en cuenta las condiciones a las que se encuentra sujeto el Decreto 1074, esta Corte concluye que procede conceder dictamen otorgando el lapso de excepción demandado.³⁵

4.4.2. Sobre el límite espacial fijado en la declaratoria

70. Considerando los datos vertidos por el Ejecutivo, existen cantones en donde los Comités de Operaciones de Emergencia nacional, provincial y cantonal, han permitido el paso de semáforo rojo a amarillo y de amarillo a verde. El cambio de semáforo implica una flexibilización de las medidas de aislamiento y distanciamiento social, en razón de que la situación en estas circunscripciones ha mejorado y se ha logrado controlar, en alguna medida, la crisis sanitaria.

³⁴ Véase: Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición. Sentencia N°. 0003-09- SEE-CC. Caso N°. 0003-09-EE y 0004-09-EE acumulados de 3 de septiembre del 2009. Juez ponente: Patricio Pazmiño Freire.

³⁵ Organización de Estados Americanos. “Convención Americana sobre Derechos Humanos”. 7 al 22 de noviembre de 1969. “CAPITULO IV. SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS, INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN. Artículo 27. Suspensión de Garantías.- 1. 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 derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. [...]”.

71. Al respecto, toda vez que el Ecuador permanece en un etapa de contagio comunitario y que existen riesgos de rebrotes, es necesario que el decreto de estado de excepción rija dentro de todo el territorio nacional.
72. No obstante, siguiendo las recomendaciones de la OMS, el límite espacial prescrito en el Decreto 1074, debe interpretarse por medio de un enfoque dinámico, relajando o ajustando las medidas, a partir de la evolución del virus en cada circunscripción. De modo que, en aquellos territorios en donde el COE N ha justificado el cambio al semáforo verde, pese a permanecer el régimen de excepcionalidad, se deberá propender el empleo de medidas ordinarias para continuar mitigando la pandemia.
73. Así, al amparo de las consideraciones previas y tomando en cuenta las condiciones a las que se encuentra sujeto el Decreto 1074, esta Corte considera que el mismo se encuentra dentro de los límites espaciales establecidos en la Constitución.

4.5. Sobre las condiciones a cumplir para la constitucionalidad del Decreto 1074 y el régimen de transición

74. En atención a declaraciones de representantes de la OMS, las probabilidades de que el COVID-19 desaparezca y, en consecuencia, el mundo retorne a la situación de normalidad previa a su aparición, es baja³⁶. Asimismo, conforme se señaló previamente, el estado de excepción no puede ser desnaturalizado, perennizarse y convertirse en un régimen “ordinario”³⁷.
75. En consecuencia, en relación al caso *in examine*, el Estado debe desarrollar mecanismos, por un lado, para controlar la crisis sanitaria³⁸; y por otro lado, para sobrepasar este régimen extraordinario, acoplando sus instituciones y ajustando su ordenamiento jurídico y social, en atención a las nuevas exigencias que la pandemia demanda; preservando la totalidad de derechos reconocidos, y en especial, los derechos a la salud, vida digna e integridad de la población.³⁹

³⁶ Declaraciones de Michael Ryan, Director Ejecutivo del programa de emergencias sanitarias de la OMS. <https://www.pscptv/w/1mrGmQaWpBQGy>.

³⁷ Asamblea General de las Naciones Unidas. “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”. Resolución N°. 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Artículo 4. Asamblea General de las Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Resolución N°. 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Artículo 4. Organización de Estados Americanos. “Convención Americana sobre Derechos Humanos”. 7 al 22 de noviembre de 1969. Artículo 27. Corte Interamericana de Derechos Humanos. “Declaración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N°. 1/20, 9 de abril de 2020. COVID-19 y derechos humanos: los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales”. CIDH. Comunicado de prensa: “La CIDH llama a los Estados de la OEA a asegurar que las medidas de excepción adoptadas para hacer frente la pandemia COVID-19 sean compatibles con sus obligaciones internacionales”, 17 de abril de 2020: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/076.asp>. CIDH. Resolución N°. 1/2020, “Pandemia y derechos humanos en las Américas”. 10 de abril de 2020.

³⁸ El control de la pandemia, debe entenderse como la gestión adecuada de la misma mientras aún se encuentre evidencia de su existencia, hasta su futura y deseable erradicación.

³⁹ OMS. “Strengthening and adjusting public health measures throughout the COVID-19 transition phases Policy considerations for the WHO European Region”. 24 de abril de 2020. https://www.euro.who.int/data/assets/pdf_file/0018/440037/Strength-AdjustingMeasuresCOVID19-transition-phases.pdf.

76. De esta forma, se demanda a las distintas funciones del Estado para que, en el ámbito de sus atribuciones, trabajen de manera coordinada, para alcanzar mecanismos adecuados que permitan combatir y controlar de manera eficiente y sostenible la pandemia del COVID-19.
77. Estos mecanismos pueden incluir, sin que esta sea una lista taxativa, la regulación de derechos vinculados al tratamiento de la crisis, así como de las potestades de entes que deberán permanecer para el control y mitigación del virus. Asimismo, se puede emplear procedimientos constitucionales ordinarios como la priorización del teletrabajo, la reglamentación del transporte público y del aforo máximo de lugares públicos, entre otros temas. Adicionalmente, a partir del sistema de gestión de riesgos prescrito en los artículos 389 y 390 de la Constitución, se puede analizar las medidas óptimas para garantizar un régimen de transición.
78. Para ello, el Ejecutivo así como todas las funciones con potestad normativa y entidades públicas, deben trabajar de manera conjunta y coordinada para encontrar vías expeditas con el propósito de adecuar el sistema político y jurídico a las necesidades que la crisis sanitaria exige, incluso con la expedición de cuerpos normativos. Además, el Estado deberá privilegiar, (i) la protección y promoción de derechos y libertades de toda la población, especialmente de aquellos grupos que histórica y socialmente han sido preteridos, y que, a raíz de esta crisis, su situación pudo haber empeorado; así como, (ii) el mantenimiento y fortalecimiento del régimen democrático y sus instituciones.
79. Bajo estas consideraciones y con el objetivo de verificar el cumplimiento de las condiciones impuestas a la constitucionalidad del Decreto 1074, el Presidente de la República deberá informar cada 30 días a esta Corte, respecto de todas las acciones dirigidas a establecer un régimen de transición a la “nueva normalidad”.

5. Control formal de las medidas adoptadas⁴⁰

80. En virtud de la constitucionalidad condicionada al Decreto 1074, es menester que esta Corte se pronuncie sobre las medidas, de modo se garantice que, durante la vigencia de la presente declaratoria, no se cometan atropellos en contra de los ciudadanos.

5.1. Que se ordenen mediante decreto ejecutivo, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico

81. Las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria del estado de excepción fueron dispuestas mediante el Decreto 1074 de 15 de junio de 2020. En consecuencia, cumplen este primer requisito formal.

⁴⁰ El artículo 122 de la LOGJCC establece los siguientes requisitos formales de las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción: 1. Que se ordenen mediante decreto, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico; y, 2. Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción.

5.2. Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción

82. Las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria en cuestión, tienen una temporalidad de 60 días y una extensión espacial en todo el territorio ecuatoriano. Estas son:

- a. La movilización en todo el territorio nacional de las entidades de la Administración Pública Central e Institucional para que trabajen conjuntamente en mantener las medidas de prevención necesarias frente al COVID-19, y en especial el Ministerio de Salud Pública y el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencia para que coordinen de modo permanente acciones orientadas a atender y mitigar los efectos del coronavirus en el Ecuador;
- b. La movilización en todo el territorio nacional de todas las entidades de la Administración Pública Central e Institucional, en especial el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca y Ministerio de Trabajo para que coordinen esfuerzos en el marco de sus competencias con la finalidad de reactivar las actividades económicas en el país, particularmente en aquellas provincias que se vieron más afectadas por la presencia del COVID-19 o que aún se encuentren en semáforo en rojo de conformidad con las decisiones de los Comités de Operaciones de Emergencia de los niveles desconcentrados correspondientes.
- c. La movilización de las Fuerzas Armadas, reafirmando que su participación en el restablecimiento del orden público es complementaria a las acciones de la Policía Nacional en cumplimiento de los principios y normas constitucionales, así como en el marco legislativo vigente en materia de Seguridad Pública y del Estado y que su participación específica estará relacionada, con la colaboración en el control de las limitaciones de derechos dispuestas.
- d. La suspensión y limitación del derecho a la libertad de tránsito y del derecho de asociación y reunión; de conformidad con lo establecido por el COE N⁴¹ y por los comités de operaciones cantonales⁴², en la aplicación del principio constitucional de descentralización subsidiaria.
- e. La limitación del derecho a la libertad de tránsito con la finalidad específica de mantener las medidas de aislamiento y distanciamiento social según corresponda conforme el color del semáforo adoptado en cada cantón.⁴³

⁴¹ El COE N dispondrá los horarios y mecanismos de suspensión de cada uno de estos derechos en razón del color del semáforo adoptado por el gobierno autónomo descentralizado correspondiente a cada cantón así como las directrices específicas para el ejercicio de actividades laborales y económicas en cada jurisdicción cantonal conforme el color del semáforo que corresponda.

⁴² Dichos Comités serán los responsables directos de coordinar con las instituciones pertinentes los mecanismos y medios idóneos para la ejecución de las suspensiones determinadas por el COE N.

⁴³ “A fin de reactivar las actividades económicas en los escenarios de aislamiento y distanciamiento social, los ministerios de Agricultura y Ganadería, Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca y de Trabajo coordinarán con el COE N acciones emergentes orientadas a la reactivación laboral y productiva que contengan los mecanismos

- f. La limitación del derecho a la libertad de asociación y reunión respecto de todos los eventos de afluencia y congregación masiva a nivel nacional.⁴⁴
 - g. La declaratoria de toque de queda, especificando que no se podrá circular en las vías y espacios públicos a nivel nacional a partir del 15 de junio de 2020, en los términos que disponga el COE N, de conformidad con los parámetros aplicables al color del semáforo que corresponda en cada cantón.⁴⁵
 - h. Las requisiciones, en casos de extrema necesidad, para mantener los servicios que garanticen la salud pública, el orden y la seguridad en todo el territorio nacional. Las mismas se harán de conformidad con la Constitución y en cumplimiento del Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Reglamento de Requisición de Bienes.
83. Esta Corte considera que las medidas adoptadas en los numerales 1, 2, 3, y 8 se enmarcan en las competencias materiales del estado de excepción, toda vez que el artículo 165 numeral 8 de la Constitución faculta al Presidente de la República, en el contexto de un estado de excepción, disponer las movilizaciones y requisiciones necesarias.
84. Asimismo, están permitidas las disposiciones contempladas en los numerales 4, 5, 6 y 7 de acuerdo al primer inciso del artículo *ibídem*. El resto de las órdenes emitidas en el Decreto 1074 buscan regular el alcance y aplicación de estas medidas por cada una de las entidades intervinientes.
85. Por otra parte, conforme se observó en el párrafo 8 *supra*, y al amparo de las argumentaciones presentadas en la sección 4.4., las medidas han sido dictadas en todo el territorio nacional por un lapso de 60 días.
86. De tal forma, esta Corte Constitucional concluye que las disposiciones ordenadas, se enmarcan dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción. Por lo tanto, las medidas dispuestas en la declaratoria están en concordancia con los requisitos formales establecidos en el artículo 122 de LOGJCC.

6. Control material de las medidas

87. Conforme se evidenció en la sección 5.2, las medidas adoptadas en el Decreto 1074 son de distinto carácter. Por consiguiente, el control de constitucionalidad que se debe realizar frente

para que las actividades laborales y productivas puedan reactivarse y desarrollarse de modo permanente en cada jurisdicción cantonal generando directrices para cada sector productivo que garanticen el cumplimiento de protocolos y directrices de bioseguridad para evitar el contagio de la COVID-19.”

⁴⁴ Respecto de otras actividades de asociación y reunión, el COE N determinará los términos de la ejecución de la suspensión dependiendo del color en el cual se encuentra cada jurisdicción cantonal conforme el semáforo establecidos para el efecto

⁴⁵ Estarán exentos del toque de queda, en los términos que determine el COE N, todos aquellos sectores económicos y actividades laborales que se encuentran incluidos en las actividades de reactivación laboral y productiva establecida en el artículo 4.

a cada disposición, debe ser distinto, de acuerdo a la naturaleza y al nivel de afectación al integral goce y ejercicio de derechos.

88. En este sentido, los artículos 2, 3, 4, 5, 6 y 7, ordenan, como medidas para combatir el COVID-19: (i) limitar los derechos a la libertad de tránsito, así como a la libertad de reunión y asociación; (ii) movilizar a varias entidades de la administración pública central e institucional⁴⁶; (iii) requisar cuando haya lugar; y, (iv) las atribuciones de gestión y administración del COE N de la crisis sanitaria.

89. Antes de entrar a analizar cada una de estas disposiciones, es preciso que esta Corte realice una puntualización con respecto al límite del actuar estatal durante una época de pandemia como la que vivimos, mismo que ha sido recogido en los dictámenes N°. 1-20-EE/20 y 2-20-EE/20. En este sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (“CIDH”) ha ratificado el deber de organizar:

*el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos, a través de la organización.*⁴⁷

90. Asimismo, es preciso señalar que todas las políticas y medidas que el Estado ejecute en el marco de la crisis sanitaria, deben tomar en cuenta la universalidad, inalienabilidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación de todos los derechos humanos, así como el principio democrático de rendición de cuentas y el respeto y protección al Estado de Derecho.⁴⁸

91. De este modo, toda limitación de derechos que se produzca durante el estado de excepción debe:

*[...] ajustarse a los principios «pro persona», [...] tener como finalidad legítima el estricto cumplimiento de objetivos de salud pública [...] (cumplir) con el principio de legalidad, ser necesarias en una sociedad democrática y, por ende, resultar estrictamente proporcionales para atender la finalidad legítima de proteger la salud [...].*⁴⁹

92. Las instituciones públicas que participan de la ejecución del estado de excepción, se abstendrán:

[...] de suspender procedimientos judiciales idóneos para garantizar la plenitud del ejercicio de los derechos y libertades, entre ellos las acciones de hábeas corpus y amparo para controlar las actuaciones de las autoridades, incluyendo las restricciones a la libertad personal en dicho

⁴⁶ Ministerio de Salud Pública, el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencia, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca y Ministerio de Trabajo, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

⁴⁷ CIDH. Resolución N°. 1/2020. “Pandemia y Derechos Humanos en las Américas”, 10 de abril de 2020.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ CIDH. Comunicado de Prensa. “CIDH llama a garantizar la vigencia de la democracia y el Estado de Derecho en el contexto de la pandemia de COVID 19”, 9 de junio de 2020. <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/130.asp>

*contexto. Estas garantías deben ejercitarse bajo el marco y principios del debido proceso legal.*⁵⁰

93. Como garantía final, se debe recalcar los parámetros determinados en los dictámenes N°. 1-20-EE/20 y 2-20-EE/20, y tomando de referencia la recomendación realizada por la CIDH, es necesario que las autoridades encargadas, controlen y evalúen permanentemente las disposiciones que se dicten en la situación de emergencia, con el objetivo de revocarlas o modificarlas de acuerdo a las nuevas circunstancias que se presenten.⁵¹
94. Bajo estas consideraciones, es preciso analizar el cumplimiento de los requisitos prescritos en el artículo 123 de la LOGJCC. Al respecto, en la sección 4.1. esta Corte verificó la real ocurrencia de los hechos referidos a la pandemia COVID-19, por cuanto:
- [...] las 24 provincias se encuentran en etapa de transmisión comunitaria, lo que significa que todas las provincias deben prepararse para la atención de casos que pueden necesitar hospitalización o atención en cuidados intensivos [...] (por lo que se deben) mantener las directrices de aislamiento y distanciamiento social.*
95. Adicionalmente, se comunicó a este Organismo, que la presencia del COVID-19, continúa siendo un “riesgo inminente para la salud pública”. Por otro lado, en la sección 4.4., este Organismo evidenció que no es posible controlar la crisis sanitaria mediante los mecanismos constitucionales ordinarios.
96. En consecuencia, se comprueba que existe un nexo causal directo e inmediato, entre los hechos que ha constatado esta Corte, y las medidas de suspensión y limitación de derechos, movilización y requisiciones adoptadas. De tal forma que, tomando en cuenta que la constitucionalidad del presente decreto está condicionada a implementar medidas que permitan establecer un régimen de transición, las disposiciones adoptadas, por el momento, cumplen con el número 3 del artículo 123 de la LOGJCC.
97. Bajo estas consideraciones, se pasará a estudiar cada una de las medidas, mismas que han sido agrupadas, de acuerdo a los temas sobre los que versan, como se indicó en el párrafo 88 *supra*.
98. Como marco general, es menester especificar que, conforme se ha observado en los dictámenes N°. 1-20-EE/20 y 2-20-EE/20, y se ha verificado en las secciones previas, el objetivo de estas medidas es mitigar y combatir la presencia del COVID-19 en el Ecuador, de modo que se reduzca el número de contagios y fallecidos a causa de la pandemia, velando por los derechos a la vida, integridad y salud de las personas. Por lo que se observa la existencia de un objetivo constitucionalmente legítimo, de acuerdo al número 1 del artículo 3, artículo 32; números 1, 2 y 3 del artículo 66; y, artículo 164 de la Constitución.

⁵⁰ CIDH. Comunicado de prensa: “La CIDH llama a los Estados de la OEA a asegurar que las medidas de excepción adoptadas para hacer frente la pandemia COVID-19 sean compatibles con sus obligaciones internacionales”, 17 de abril de 2020: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/076.asp>.

⁵¹ *Ibíd.*

6.1. Sobre la suspensión y la limitación a los derechos a la libertad de tránsito y a la libertad de reunión y asociación

99. El Decreto 1074 dispone la suspensión y limitación de los derechos a la libertad de tránsito, así como a la libertad de reunión y asociación, por medio del aislamiento y distanciamiento social.
100. Al respecto, es importante recalcar que, de acuerdo a los artículos 4, 12, y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como los artículos 15, 16, 22 y 27 de la CADH, se reconoce que estos derechos pueden ser objeto de suspensión o limitación, siempre que estas se hallen previstas en la ley y sean necesarias en el marco de una sociedad democrática, para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud, la moral pública o los derechos y libertades de terceros.
101. Esta Corte ya se ha pronunciado al respecto en el dictamen N°. 1-19-EE/19⁵², en donde ha reconocido la posibilidad de limitar ciertos derechos sobre la base de parámetros razonables y con suficiente justificación fáctica.
102. Conforme se evidencia en los información oficial provista por el Presidente de la República, los segmentos de la población que más se han visto afectados por el COVID-19, son aquellos que han sufrido una discriminación histórica y estructural.
103. Por consiguiente, el Estado tiene la obligación de adoptar disposiciones para:
- [...] mitigar los efectos indirectos y otras afectaciones de derechos [...] (a través de) medidas positivas en un contexto democrático, que se adecuen a las distintas situaciones [...] generando un marco de protección adicional para estos grupos en situación de pobreza, exclusión y discriminación histórica*⁵³.
104. De tal modo, para que las medidas de suspensión y limitación a los derechos a la libertad de tránsito y a la libertad de reunión y asociación sean constitucionales, deberán tomar en cuenta las posibles afectaciones a grupos en situación de vulnerabilidad.⁵⁴
105. Bajo estos antecedentes, a continuación, se verificará si la medida *in examine*, es estrictamente idónea, necesaria y proporcional para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria.
106. En cuanto a la idoneidad, se debe valorar si existe concordancia o no entre los medios utilizados y los fines perseguidos. Es decir, se debe analizar que la suspensión y/o limitación adoptada sea apta para contribuir a la protección de derechos o bienes jurídicos constitucionalmente válidos.

⁵² Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen N°. 1-19-EE/19, 30 de mayo de 2019. Párrafo 42.

⁵³ CIDH. Comunicado de prensa: “CIDH llama a garantizar la vigencia de la democracia y el Estado de Derecho en el contexto de la pandemia de COVID 19”. 9 de junio de 2020. <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/130.asp>

⁵⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen N°. 1-20-EE/20, 19 de marzo de 2020, párrs. 46-62; y, dictamen N°. 2-20-EE/20, 22 de mayo de 2020, párrs. 15-17.

107. La necesidad se la evalúa en cuanto la medida seleccionada debe ser la más benigna posible en relación al derecho intervenido. De tal modo, no deben existir alternativas menos gravosas y restrictivas a las libertades afectadas.
108. Por último, las medidas deben ser proporcionales al objetivo que se pretende alcanzar. Por tanto, es preciso evaluar si las ventajas que se obtienen mediante la intervención del derecho, se compensan con las suspensiones y/o limitaciones que implican para sus titulares. Así, mientras más grave sea la intervención de los derechos fundamentales de las personas afectadas, mayor debe ser el beneficio que la justifique.
109. Bajo este contexto, y en relación con los números 1, 2, 4 y 5 del artículo 123 de la LOGJCC, esta Corte Constitucional procederá a analizar si tales medidas son idóneas, necesarias y proporcionales para enfrentar los hechos señalados en el Decreto 1074.⁵⁵
110. El Decreto 1074, en sus artículos 3, 4, 5 y 6⁵⁶, define que se suspenderán y limitarán el ejercicio del derecho a la libertad de tránsito y el derecho a la libertad de asociación y reunión, de acuerdo a los horarios y mecanismos del COE N, con la finalidad de mantener las medidas

⁵⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Caso N°. 5-19-EE/19, 7 de octubre de 2019.

⁵⁶ Decreto N°. 1074 de 15 de junio de 2020. “Artículo 3.- SUSPENDER el ejercicio del derecho a la libertad de tránsito y el derecho a la libertad de asociación y reunión. El Comité de Operaciones de Emergencia Nacional dispondrá los horarios y mecanismos de restricciones de cada uno de estos derechos en razón del color del semáforo adoptado por el gobierno autónomo descentralizado correspondiente a cada canto así como las directrices específicas para el ejercicio de actividades laborales y económicas en cada jurisdicción cantonal conforme el color del semáforo que corresponda. Los comités de operaciones de emergencia cantonales en la aplicación del principio constitucional de descentralización subsidiaria, serán los responsables directos de coordinar con las instituciones pertinentes los mecanismos y medios idóneos para la ejecución de la suspensiones determinadas por el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional. Artículo 4.- DETERMINAR el alcance de la limitación del ejercicio de derecho a la libertad de tránsito se realizará únicamente con la finalidad específica de mantener las medidas de aislamiento y distanciamiento social según corresponda conforme el color del semáforo adoptado en cada cantón. En este contexto, a fin de reactivar las actividades económicas en los escenarios de aislamiento y distanciamiento social, los ministerios de Agricultura y Ganadería, Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca y de Trabajo coordinarán con el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional acciones emergentes orientadas a la reactivación laboral y productiva que contengan los mecanismos para que las actividades laborales y productivas puedan reactivarse y desarrollarse de modo permanente en cada jurisdicción cantonal generando directrices para cada sector productivo que garanticen el cumplimiento de protocolos y directrices de bioseguridad para evitar el contagio de la COVID-19. Artículo 5.- En virtud de lo expuesto, DECLÁRESE toque de queda, no se podrá circular en las vías y espacios públicos a nivel nacional a partir del 15 de junio de 2020, en los términos que disponga el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional (COE N), de conformidad con los parámetros aplicables al color del semáforo que corresponda en cada cantón. Estarán exentos del toque de queda en los términos que determine el COE N todos aquellos sectores económicos y actividades laborales que se encuentran incluidos en las actividades de reactivación laboral y productiva establecida en el artículo 4. Para efectos de la reactivación de las actividades laborales, el Ministerio de Trabajo realizará los controles e inspecciones correspondientes a fin de que en el desarrollo de la jornada laboral se respeten tanto las medidas de bioseguridad necesarias así como los derechos que deben garantizarse en toda relación laboral. Para efectos de la reactivación de las actividades productivas, los Ministerios de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca y de Agricultura y Ganadería reportarán de modo permanente al COE N el desarrollo de las acciones contenidas en el artículo 4 del presente Decreto. Para efectos de la reactivación económica, el Ministerio de Economía y Finanzas informará de modo permanente a la Presidencia de la República las estrategias adoptadas para superar la recesión económica, en especial aquellas que corresponde a las provincias que se vieron más afectadas por la presencia del COVID-19. Artículo 6.- DETERMINAR el alcance de la limitación del ejercicio del derecho a la libertad de asociación y reunión se mantendrá respecto de todos los eventos de afluencia y congregación masiva a nivel nacional. Respecto de otras actividades de asociación y reunión, el Comité de Operaciones Nacional determinará los términos de la ejecución de la suspensión dependiendo del color en el cual se encuentra cada jurisdicción cantonal conforme el semáforo establecidos para el efecto.”

de aislamiento y distanciamiento social. En consecuencia, se declaró toque de queda, de acuerdo a lo previsto por el órgano antes referido.

111. La primera consideración que se debe realizar, es que la regulación específica de los derechos en cuestión, está a cargo del COE N, sobre quien recae la responsabilidad de detallar los contornos de la suspensión o limitación del derecho, de acuerdo a *“los parámetros aplicables al color del semáforo que corresponda en cada cantón”*, conforme indica el Decreto 1074.
112. Así, en la presente sección, se analizará la medida de limitación y suspensión de sendos derechos de manera abstracta para, posteriormente, valorar la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de las atribuciones del COE N en el tratamiento de la crisis sanitaria.
113. En cuanto a la idoneidad, la Organización Panamericana de Salud, según señala el Decreto 1074, afirmó que la *“transmisión es aún muy alta”* por lo que se deben *“implementar toda la gama de medidas de salud pública disponibles”*, tales como *“aislamiento de casos y, por supuesto distanciamiento social”*.
114. Adicionalmente, la OMS, en diversos reportes, ha afirmado que dentro de las medidas para evitar una posible propagación y promover el distanciamiento físico, se encuentra limitar las reuniones masivas, cerrar lugares públicos, limitar el movimiento y reducir el hacinamiento dentro de hogares, oficinas y, en general, lugares públicos.⁵⁷
115. De este modo, en concordancia con los dictámenes N°. 1-20-EE/20 y 2-20-EE/20 y sobre la base de las recomendaciones elaboradas por el Ministerio de Salud y la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos así como por la Organización Panamericana de la Salud, esta Corte considera que la suspensión y limitación de los derechos a la libertad de tránsito y a la libertad de reunión y asociación, a través del aislamiento y distanciamiento social, son adecuadas para alcanzar el objetivo pretendido.
116. Sin embargo de lo anterior, ello no implica que, bajo justificación del estado de excepción y al amparo de las medidas de aislamiento y distanciamiento social, se puedan suspender ni limitar servicios públicos o privados esenciales para combatir la pandemia y asegurar un nivel adecuado de vida a la ciudadanía. Es obligación del Ejecutivo garantizar que toda actividad que se vea afectada por esta medida, no sea indispensable para el abastecimiento de insumos o la prestación de servicios públicos y otros servicios esenciales, así como para atención médica.⁵⁸
117. Por otro lado, en cuanto a la necesidad, los datos provistos por el Ministerio de Salud Pública y la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, en todo el país existen: 139 cantones que se encuentran en semáforo amarillo, 80 en rojo y 2 en verde. Asimismo, se informó que, hasta el 15 de junio de 2020, el COE N registra un total de 47 322 casos confirmados y 3 929

⁵⁷ OMS. “Strengthening preparedness for COVID-19 in cities and other urban settings: interim guidance for local authorities”. Ginebra, 2020. WHO/2019-nCoV/ Urban_preparedness/2020.1.

⁵⁸ CIDH. Comunicado de prensa: “La CIDH llama a los Estados de la OEA a asegurar que las medidas de excepción adoptadas para hacer frente la pandemia COVID-19 sean compatibles con sus obligaciones internacionales”, 17 de abril de 2020: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/076.asp>.

personas fallecidas por el COVID-19; de modo que la pandemia sigue siendo “*un riesgo inminente a la salud pública*”.

118. Con estos antecedentes, este Organismo es del criterio que la suspensión y limitación de los derechos a la libertad de tránsito y a la libertad de reunión y asociación, dadas las circunstancias y considerando las condiciones a las que se encuentra sujeta la constitucionalidad del Decreto 1074, son la opción menos lesiva y restrictiva para alcanzar el objetivo pretendido
119. Por último, en cuanto a la proporcionalidad, esta Corte observa que los efectos sociales del COVID-19 han sido devastadores, tanto a nivel nacional como en un alcance mundial. Por ende, el beneficio que se busca alcanzar con la suspensión y limitación impuesta, es significativamente mayor a la intervención que se está generando en los derechos. De tal modo, existe una relación equilibrada entre el fin constitucionalmente legítimo que se persigue y la afectación a derechos que se generará.
120. Finalmente, es importante que este Organismo realice ciertas precisiones en cuanto a la interpretación que se debe dar al análisis antes referido:
- La valoración previamente realizada, comprende un estudio general y en términos abstractos de los derechos. Lo cual no convalida ninguna decisión adoptada por el COE N, pues estas deben cumplir, cada una de ellas, un test específico de proporcionalidad, como se observará en los párrafos *infra*.
 - En cuanto a las medidas de aislamiento y distanciamiento social, para que estas sean constitucionales, las mismas no pueden interrumpir el normal funcionamiento del Estado, al amparo del artículo 164 de la Constitución, en concordancia con el número 7 del artículo 123 de la LOGJCC.⁵⁹
 - En relación a la reactivación laboral y productiva a la que se hace referencia en los artículos 4 y 5 del Decreto 1074, es importante recalcar que cualquier actividad laboral o productiva que se realice debe ser en estricto cumplimiento y vigilancia de protocolos y directrices de bioseguridad, respetando la medida de aislamiento y distanciamiento social impuesta. Por ende, se debe velar porque todas las personas que realicen actividades laborales y productivas que puedan ser reactivadas, las ejerzan con las medidas adecuadas para evitar contagios, siguiendo las directrices de las entidades encargadas y sin exponer su salud o de las personas que las rodean.
 - La crisis sanitaria constatada en este caso, no puede ser invocada de manera ambigua o abusiva para desatender las obligaciones ordinarias que el Estado tiene con respecto a la protección y promoción de derechos. En consecuencia, la suspensión y limitación de derechos ordenada en el Decreto 1074 y las medidas de aislamiento y

⁵⁹ LOGJCC. “Art. 123.- Control material de las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción.- Para efectos del control material, la Corte Constitucional verificará que las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción cumplan los siguientes requisitos: [...] 7. Que no se interrumpa ni se altere el normal funcionamiento del Estado.”

distanciamiento social, deben ser analizadas a partir del principio pro persona y con base en los elementos que componen una sociedad democrática.

- e. A partir de todo lo anterior, la suspensión y limitación de los derechos a la libertad de tránsito y a la libertad de reunión y asociación, será idónea, necesaria, proporcional, y en consecuencia constitucional, siempre que persiga combatir la pandemia causada por el COVID-19 y no afecte el normal ejercicio de otros derechos no suspendidos ni limitados.⁶⁰
- f. Las suspensiones y limitaciones a las que haya lugar, deberán respetar el trabajo de los medios de comunicación, de las personas que presten servicios indispensables para el tratamiento de la crisis, de las organizaciones nacionales e internacionales no gubernamentales de asistencia humanitaria y de defensores de derechos humanos.

6.2. Sobre las movilizaciones dispuestas

- 121. De acuerdo al artículo 2 del Decreto 1074, se dispone la movilización, en general, de la administración pública central e institucional y, en específico, del Ministerio de Salud Pública, el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencia, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, el Ministerio de Trabajo, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.
- 122. Dada la diversa naturaleza de las instituciones a las que se hace referencia en el artículo *ibídem*, el estudio que se debe realizar debe ser sectorizado, dependiendo de las funciones que el Decreto 1074 establece para cada uno de los entes.
- 123. Así, el Ministerio de Salud Pública y el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencia, tienen la obligación de trabajar de manera conjunta en mantener las medidas de prevención necesarias frente al COVID-19 y coordinar, de modo permanente, las acciones orientadas a atender y mitigar los efectos del coronavirus en el Ecuador.
- 124. Esta disposición no prescribe suspensión ni limitación de derecho alguno ni actividades que puedan poner en peligro la vida o integridad de la ciudadanía, de modo que no es necesario realizar el test de proporcionalidad frente a esta medida. No obstante, se recuerda que las trabajadoras y los trabajadores del sector de la salud, deberán contar con todas las medidas especiales para su salvaguardia, lo que incluye que dispongan de equipos para su protección y para la desinfección de ambientes, así como la debida garantía de sus derechos laborales y de seguridad social.⁶¹

⁶⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Dictámen N°. 2-20-EE/20, de 22 de mayo de 2020, párrs. 46 y punto decisorio 12. Cfr. CIDH. Comunicado de prensa: “La CIDH llama a los Estados de la OEA a asegurar que las medidas de excepción adoptadas para hacer frente la pandemia COVID-19 sean compatibles con sus obligaciones internacionales”, 17 de abril de 2020: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/076.asp>.

⁶¹ CIDH. Comunicado de Prensa. “La CIDH y su REDESCA instan a asegurar las perspectivas de protección integral de los derechos humanos y de la salud pública frente a la pandemia del COVID-19”, 20 de marzo de 2020. <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/060.asp>.

125. En segundo lugar, está la movilización dispuesta al Ministerio de Economía y Finanzas, al Ministerio de Agricultura y Ganadería, al Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca y al Ministerio de Trabajo, con el propósito de *“que coordinen esfuerzos en el marco de sus competencias con la finalidad de reactivar las actividades económicas en el país”*.
126. Esta Corte, en los acápites 4.2. y 4.3., concluyó que no existe excepcionalidad en la crisis económica a la que hace referencia el Presidente de la República en el Decreto 1074, puesto que dispone de facultades propias del régimen ordinario. Ello se constata en lo dispuesto en el mismo decreto, el cual prescribe, como “medida extraordinaria”, el deber de estas entidades de coordinar entre sí, siendo pues, el deber de coordinación una obligación de todas las instituciones públicas, reconocida en el artículo 227 de la Constitución, en concordancia con la letra c) del artículo 3 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.
127. Adicionalmente, es preciso indicar que sobre la base de los números 5, 6 y 13 del artículo 147 y el artículo 151 de la Constitución, no es una medida extraordinaria que el Presidente de la República disponga la movilización de la administración pública central e institucional, misma que corresponde al Ejecutivo.
128. Por último, la norma *in examine*, prescribe la movilización de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional con el objetivo de reestablecer el “orden público”. En relación a este punto, esta disposición está amparada en el número 8 del artículo 165 de la Constitución, en concordancia con los artículos 158 y 159 del mismo cuerpo constitucional y el artículo 35 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado.
129. En razón de la naturaleza de las instituciones en cuestión, y toda vez que el empleo de la fuerza puede implicar afectaciones a derechos constitucionales, es menester verificar que esta medida sea idónea, necesaria y proporcional.
130. Es una medida idónea y necesaria para el reestablecimiento del orden público, así como colaborar *“en el control de las limitaciones de derechos dispuestas”*, por cuanto ambas instituciones son las únicas que tienen la competencia constitucional y legal para apoyar a la seguridad integral del Estado, así como para garantizar la protección interna y el mantenimiento del orden público.
131. En relación a la proporcionalidad a la movilización de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, esta Corte toma nota de la jurisprudencia la Corte Interamericana de Derechos Humanos, misma que ha afirmado que “[...] *las funciones militares y de policía debe guiar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo, a cargo de las autoridades internas*”⁶².
132. Situación que no se ve afectada a través del artículo 2 del Decreto 1074, puesto que la movilización de las Fuerzas Armadas y su participación en el restablecimiento, es

⁶² Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C N°. 166.

complementaria y debe ser de manera coordinada con las acciones llevadas a cabo por la Policía Nacional.

133. Toda acción realizada en el marco del cumplimiento de este Decreto 1074, por parte de las Fuerzas Armadas y/o la Policía Nacional, se la debe ejecutar (i) en estricto cumplimiento a los objetivos constitucionalmente legítimos reconocidos; (ii) garantizando el normal funcionamiento de instituciones que prestan servicios públicos y privados indispensables para combatir la crisis; (iii) protegiendo los derechos de la ciudadanía; y, (iv) respetando las obligaciones reconocidas en los tratados internacionales, la Constitución y la normativa legal vigente sobre el empleo de los principios del uso de la fuerza⁶³.
134. Por último, es deber de esta Corte recordar que son el Ministerio de Gobierno y el Ministerio de Defensa, los encargados de velar por que, en el ejercicio de las funciones militares y policiales, se respeten las medidas y protocolos de bioseguridad.
135. Esto incluye la entrega de material y equipos adecuados que impidan el contagio de personal de Fuerzas Armadas y Policía Nacional, así como el resto de personas con las que tienen contacto. Este hecho que tendría una repercusión directa en la mitigación del COVID-19, por la potencialidad de que una exposición sin los implementos necesarios, conlleve la generación de focos de contagio dentro de la fuerza pública, así como en las actividades que realizan día a día en diferentes puntos del país.

6.3. Sobre las requisiciones ordenadas

136. La competencia para realizar las requisiciones de bienes y/o servicios indispensables, tiene como propósito atender las circunstancias excepcionales. Al respecto, la Corte enfatiza que las mismas deberán efectuarse respetando los principios y los derechos establecidos en la Constitución y de conformidad a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, su reglamento y el Reglamento de Requisición de Bienes.
137. En consecuencia, esta medida será idónea, necesaria y proporcional, siempre que se ejecute “*en casos de extrema necesidad y en estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico aplicable*” para combatir la calamidad pública, para preservar la prestación de servicios esenciales en el país y con el propósito de proteger los derechos del resto de ciudadanos.

6.4. Sobre las atribuciones del COE N°⁶⁴

138. En los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 del Decreto 1074, se observa que el Presidente de la República otorga un rol fundamental al COE N para el tratamiento de esta crisis, por ejemplo, se hace referencia a su potestad de determinar el color del semáforo de cada cantón, y, con ello, determinar la severidad de las suspensiones y limitaciones que se pueden establecer.

⁶³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. “Declaración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N°. 1/20, 9 de abril de 2020. COVID-19 y derechos humanos: los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales”.

⁶⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Dictámen N°. 1-20-EE/20, de 19 de marzo de 2020, párrs. 71-76; dictámen N°. 1-20-EE/20A, de 25 de marzo de 2020, párrs. 37-39; y, dictámen N°. 2-20-EE/20, de 22 de mayo de 2020, párr. 19.

139. No obstante, como ya se ha pronunciado esta Corte en los dictámenes N°. 1-20-EE/20 y 2-20-EE/20, es necesario precisar que toda disposición u orden emitida por el COE N, debe ser con la única finalidad de determinar detalles o contornos de las medidas de suspensión y limitación, ejecutando lo dispuesto por el Presidente de la República en la presente declaratoria. De tal modo que, las únicas medidas de suspensión y limitación de derechos válidas, son aquellas establecidas por el Presidente de la República mediante el Decreto 1074.
140. En consecuencia, las actuaciones del COE N serán constitucionales, siempre que sean (i) con la finalidad de ejecutar las medidas adoptadas por el Presidente de la República en la declaratoria; (ii) en estricta coordinación con las autoridades correspondientes; (iii) con el objetivo de cumplir los objetivos y fines del estado de excepción; (iv) previo análisis de la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de sus acciones; (v) para proteger los derechos que no han sido suspendidos ni limitados, y aquellos que no pueden ser intervenidos; y, (vi) previa información a la ciudadanía, por todos los medios posibles, a fin de garantizar certeza en la población.

6.5. Consideraciones adicionales

6.5.1. Sobre la irrestricta protección a la democracia y sus instituciones

141. Esta Corte Constitucional enfatiza que el estado de excepción es una figura que, como su nombre lo indica, es extraordinaria de acuerdo a circunstancias puntuales que puede vivir el país. Mas, esta situación de emergencia, pese a permitir la suspensión y limitación de ciertos derechos, no puede afectar, bajo ningún motivo, el régimen de división de poderes, la estabilidad institucional y el sistema democrático del Ecuador.
142. Se le recuerda al Ejecutivo, a sus entidades adscritas y al resto de poderes del Estado, que en un escenario de crisis sanitaria y pandemia, en donde ciertas libertades se ven afectadas y medidas excepcionales pueden ser adoptadas por parte de las instituciones públicas, no se debe afectar de forma alguna la institucionalidad democrática y el Estado de derecho. Por el contrario, como garantía de evitar abusos y arbitrariedades, es necesario garantizar la transparencia en la gestión pública⁶⁵:

*[...] así como prevenir y evitar aquellas prácticas que puedan significar actos de corrupción y que tengan un impacto en los derechos humanos [...] (garantizando) que todas las instituciones democráticas puedan desempeñar sus funciones en condiciones de transparencia y bajo el principio de rendición de cuentas.*⁶⁶

6.5.2. Sobre el derecho a la libertad de expresión e información y la obligación del Ejecutivo de presentar datos claros, contrastados y certeros sobre la crisis

143. Esta Corte considera fundamental recalcar la importancia de la obligación del Ejecutivo y subsidiariamente del COE N, en el manejo y producción de información que se entrega a la

⁶⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen N°. 2-20-EE/20, de 22 de mayo de 2020, párrs. 50-52.

⁶⁶ CIDH. Comunicado de prensa: "CIDH llama a garantizar la vigencia de la democracia y el Estado de Derecho en el contexto de la pandemia de COVID 19". 9 de junio de 2020. <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/130.asp>

ciudadanía. Tan solo a partir de cifras y datos reales y públicos, la ciudadanía podrá comprender la magnitud de la situación, concienciar sobre los efectos de esta pandemia y cooperar en la mitigación del COVID-19.

144. De este modo, este Organismo reconociendo la relevancia que tiene la difusión de información en una sociedad democrática determina que es indispensable garantizar el acceso amplio e inmediato de datos referentes a esta pandemia, a toda la población, así como “desarrollar medidas positivas para reducir de manera rápida la brecha digital que enfrentan los grupos vulnerables y con menores ingresos”⁶⁷.

145. No se podrá justificar la imposición de restricción y, por el contrario, se deberá asegurar el derecho de todas las personas de acceder a la información pública en el marco de la emergencia generada por el COVID-19. En consecuencia, se deberá:

*[...] otorgar prioridad a las solicitudes de acceso a la información relacionadas con la emergencia de salud pública, así como **informar proactivamente, en formatos abiertos y de manera accesible a todos los grupos en situación de vulnerabilidad**, de forma desagregada sobre los impactos de la pandemia y los gastos de emergencia, desagregados de acuerdo con las mejores prácticas internacionales.*⁶⁸

146. De este modo, y dadas las circunstancias actuales, constituye un deber ineludible, que las autoridades públicas informen a la población de manera clara, oportuna, con información real y con base científica.⁶⁹ De tal modo y de manera correlativa, es importante recordar que todos los funcionarios y funcionarias públicas están obligados a rendir cuentas continuamente así como “a un mayor escrutinio y a la crítica pública, aun en períodos especiales”⁷⁰.

147. Por último y sin perjuicio de lo expuesto, las obligaciones antes referidas no podrán vulnerar el derecho a la privacidad y los datos personales de las personas, “especialmente la información sensible de los pacientes y personas sometidas a exámenes durante la pandemia”⁷¹. Por consiguiente, se deberá obtener el consentimiento para recabar y compartir datos personales de tales personas y almacenarlos mientras dure la emergencia y con el fin de combatir la pandemia.⁷²

6.5.3. Sobre la situación de las personas en vulnerabilidad

148. Tal como se hizo mención en el dictamen N°. 2-20-EE/20 del 22 de mayo de 2020 de esta Corte Constitucional, y al amparo de la Resolución N°. 1/2020 de 10 de abril de 2020 de la CIDH, las entidades a cargo del manejo de la crisis, principalmente el Presidente de la República y subsidiariamente el COE N, deberán:

[...] considerar los enfoques diferenciados requeridos al momento de adoptar las medidas necesarias para garantizar los derechos de los grupos en situación de especial vulnerabilidad

⁶⁷ CIDH. Resolución N°. 1/2020. “Pandemia y Derechos Humanos en las Américas”, 10 de abril de 2020.

⁶⁸ *Ibíd.*

⁶⁹ *Ibíd.*

⁷⁰ *Ibíd.*

⁷¹ *Ibíd.*

⁷² *Ibíd.*

al momento de adoptar medidas de atención, tratamiento y contención de la pandemia del COVID-19; así como para mitigar los impactos diferenciados que dichas medidas puedan generar [...] (además de promover) desde las más altas autoridades la eliminación de estigmas y estereotipos negativos que puedan surgir sobre ciertos grupos de personas a partir del contexto de pandemia.

149. De tal modo, se deberá brindar especial atención y desarrollar políticas tendentes a atender a los grupos de atención prioritaria reconocidos en el artículo 35 de la Constitución, tales como personas adultas mayores, personas privadas de la libertad, personas con discapacidad, mujeres, niños, niñas, adolescentes, personas LGBTIQ, personas migrantes, solicitantes de asilo, personas refugiadas, apátridas, víctimas de trata de personas, personas desplazadas internas, pueblos indígenas, personas afrodescendientes, personas en situación de calle, vendedores autónomos y demás grupos en situación de vulnerabilidad, en virtud de discriminaciones históricas y estructurales.⁷³

6.5.4. Sobre la responsabilidad de los y las servidoras públicas, los derechos no susceptibles de ser suspendidos o limitados y las prohibiciones expresas durante el estado de excepción

150. Es necesario recordar a las autoridades del COE N, así como a toda servidora o servidor público:
- a. Su responsabilidad por cualquier abuso que se hubiese cometido en el ejercicio de sus facultades, durante la vigencia del estado de excepción, conforme el artículo 166 de la Constitución;
 - b. Su deber de sujetarse a las competencias y atribuciones que expresamente les confiere el artículo 226 de la Constitución;
 - c. La suspensión y limitación de derechos y la adopción de medidas excepcionales solo pueden ordenarse mediante decreto ejecutivo y bajo las condiciones señaladas en los párrafos precedentes;
 - d. Todos los derechos que no fueron suspendidos ni limitados expresamente, permanecerán vigentes durante el estado de excepción; y
 - e. Se encuentra proscrita la posibilidad de utilizar los fondos públicos destinados a salud y educación.

7. Dictamen

151. En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:
- a. Declarar dictamen favorable del Decreto Ejecutivo 1074, sujeto a que, en el término de 60 días, el Presidente de la República y el resto de entes con potestad normativa,

⁷³ Corte Constitucional del Ecuador. Dictámen N°. 2-20-EE/20, de 22 de mayo de 2020, párrs. 35, 36, 40-42, y 47-49.

acaten las exigencias dispuestas en la presente decisión, específicamente en la sección 4.5. Para este efecto, se observará:

- i. En cuanto a las medidas de aislamiento y distanciamiento social, para que estas sean constitucionales, las mismas no pueden interrumpir el normal funcionamiento del Estado, al amparo del número 7 del artículo 123 de la LOGJCC.
- ii. En relación a la reactivación laboral y productiva a la que se hace referencia en los artículos 4 y 5 del Decreto 1074, es importante recalcar que cualquier actividad laboral o productiva que se realice debe ejecutarse en estricto cumplimiento y vigilancia de protocolos y directrices de bioseguridad. Por ende, se debe velar por que todas las personas que realicen actividades laborales y productivas que puedan ser reactivadas, las ejerzan con las medidas adecuadas para evitar contagios, siguiendo las directrices de las entidades encargadas y sin exponer su salud o de las personas que las rodean.
- iii. La crisis sanitaria no puede ser invocada de manera ambigua o abusiva para desatender las obligaciones ordinarias que el Estado tiene con respecto a la protección y promoción de derechos. En consecuencia, la suspensión y limitación de derechos ordenada en el Decreto 1074 y las medidas de aislamiento y distanciamiento social, deben ser analizadas a partir del principio pro persona y con base en los elementos que componen una sociedad democrática.
- iv. La suspensión y limitación de los derechos a la libertad de tránsito y a la libertad de reunión y asociación, será idónea, necesaria, proporcional, y en consecuencia constitucional, siempre que persiga combatir la pandemia causada por el COVID-19 y no afecte el normal ejercicio de otros derechos no suspendidos ni limitados, tales como el de la protesta pacífica.
- v. Las suspensiones y limitaciones a las que haya lugar, deberán respetar el trabajo de los medios de comunicación, de las personas que presten servicios indispensables para el tratamiento de la crisis, de las organizaciones nacionales e internacionales no gubernamentales de asistencia humanitaria y de defensores de derechos humanos.
- vi. Las medidas de suspensión y limitación únicamente aplicarán con respecto a los derechos a la libertad de asociación, reunión y libre tránsito, así como a las requisiciones a las que haya lugar. Estas serán idóneas, necesarias y proporcionales (i) si permiten cumplir los objetivos del estado de excepción; y, (ii) si no interrumpen el normal funcionamiento del Estado.
- vii. El Ministerio de Gobierno y el Ministerio de Defensa, en el ejercicio de las funciones militares y policiales, deberán velar por que se respeten las medidas y protocolos de bioseguridad en el actuar de las instituciones a su cargo.

1. Esto abarca la entrega de material y equipos adecuados que impidan el contagio de personal de Fuerzas Armadas y Policía Nacional, y de las personas con las que tienen contacto.
- viii. Las requisiciones a las que haya lugar serán idóneas, necesarias y proporcionales, siempre que se ejecuten *“en casos de extrema necesidad y en estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico aplicable”* para combatir la calamidad pública, para preservar la prestación de servicios esenciales en el país y con el propósito de proteger los derechos del resto de ciudadanos.
- ix. Recordar al Ejecutivo, a sus entidades adscritas y al resto de poderes del Estado, que en un escenario de crisis sanitaria y pandemia, no se debe afectar de forma alguna la institucionalidad democrática y el Estado de derecho. Por el contrario, como garantía de evitar abusos y arbitrariedades, es necesario garantizar la transparencia en la gestión pública.
- x. Toda disposición u orden emitida por el COE N, será constitucional siempre que sea (i) con la finalidad de ejecutar las medidas adoptadas por el Presidente de la República en la declaratoria; (ii) en estricta coordinación con las autoridades correspondientes; (iii) con el objetivo de cumplir los objetivos y fines del estado de excepción; (iv) previo análisis de la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de sus acciones; (v) para proteger los derechos que no han sido suspendidos ni limitados y aquellos que no pueden ser intervenidos; y, (vi) previa información a la ciudadanía, por todos los medios posibles, a fin de garantizar certeza en la población.
- b. 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.
- c. 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”*.
- d. Enfatizar que este dictamen no constituye un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de los actos normativos que han sido remitidos como anexos del Decreto 1074.
- e. Recordar a las autoridades del COE N, así como a todo funcionario y funcionaria pública:
 - i. La suspensión y limitación de derechos y la adopción de medidas excepcionales solo pueden ordenarse mediante decreto ejecutivo y bajo las condiciones señaladas en este dictamen;

- ii. Todos los derechos que no fueron suspendidos ni limitados expresamente, permanecerán vigentes durante el estado de excepción; y
- iii. Se encuentra proscrita la posibilidad de utilizar los fondos públicos destinados a salud y educación.
- f. Exhortar al Ejecutivo para que, 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.
- g. 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.
- h. Recalcar que, el Ejecutivo y todos los entes con facultad normativa, dentro de las vías adoptadas para adecuar el sistema político y jurídico, deberán privilegiar (i) la protección y promoción de derechos y libertades de toda la población, especialmente de aquellos grupos que histórica y socialmente han sido preteridos, y que, a raíz de esta crisis, su situación pudo haber empeorado; así como, (ii) el mantenimiento y fortalecimiento del régimen democrático y sus instituciones.
- i. Demandar de las entidades del sector público responsables de enfrentar el COVID-19, cumplan sus funciones con estricto apego a la Constitución, en particular en preservar la salud y vida de los ecuatorianos y ecuatorianas, y cumplir los principios de transparencia y desempeño de la función pública con probidad, a la vez que acaten con su obligación de denunciar los actos de corrupción que llegaren a su conocimiento.
- j. Esta Corte recuerda la obligación establecida en el último inciso del artículo 166 de la Constitución que dispone: *“(l)as servidoras y servidores públicos serán responsables por cualquier abuso que hubieran cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción”*.
- k. Disponer la apertura de la fase de seguimiento de este dictamen.

LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por LUIS
HERNAN BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2020.06.30 10:25:58
-05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor, de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez (voto concurrente), Enrique Herrería Bonnet, Alí

Lozada Prado (voto concurrente), Teresa Nuques Martínez y Hernán Salgado Pesantes, y tres votos salvados de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría y Daniela Salazar Marín; en sesión extraordinaria de lunes 29 de junio de 2020.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.06.30
10:45:39 -05'00'

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 3-20-EE

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día martes treinta de junio de dos mil veinte, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.06.30
17:47:11 -05'00'

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AGB/WFC

Dictamen 3-20-EE/20

VOTO SALVADO

**Juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Daniela Salazar Marín,
Ramiro Avila Santamaría**

1. La Corte Constitucional ha aprobado el dictamen No. 3-20-EE/20 (29 de junio de 2020), con el voto de los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Hernán Salgado Pesantes, que declara la constitucionalidad condicionada del Decreto Ejecutivo No. 1074 de 15 de junio de 2020 (“el Decreto”). Respetuosamente disintimos y argumentamos en los siguientes términos el voto salvado.

Estado de excepción, democracia y control de constitucionalidad

2. El Ecuador se define como un Estado constitucional democrático.¹ Esta caracterización no se reduce solo a la voluntad de la mayoría como fundamento de la representación popular. La democracia constitucional implica, además, respetar y promover los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, respetar la institucionalidad pública y el equilibrio de poderes entre las funciones del Estado y reivindicar la participación y la deliberación como mecanismo esencial para la toma de decisiones.² Estas decisiones serán más democráticas, entonces, en la medida que se permita tomarlas dentro de la institucionalidad democrática y con la mayor participación posible.

3. El estado de excepción, previsto para situaciones extraordinarias, parte del supuesto que no se puede resolver esas situaciones a partir del sistema jurídico y de la institucionalidad ordinaria. Tiene como finalidad asegurar la pervivencia del orden constitucional, la democracia y los derechos. Durante un estado de excepción, la función ejecutiva concentra competencias y toma decisiones públicas de forma unilateral exclusivamente para afrontar la crisis de forma inmediata y emergente, así como también con el afán de recobrar la normalidad y encaminar nuevamente al Estado hacia los cauces constitucionales ordinarios.

4. En consecuencia, el régimen de excepción conlleva un desmedro de la institucionalidad democrática y una restricción a derechos que posibilitan la participación social. Las competencias de excepcionalidad refuerzan el modelo de un estado presidencialista, como es el ecuatoriano. La concentración de poder puede llevar a la toma de decisiones discrecionales, arbitrarias e incluso derivar en violaciones a los derechos reconocidos en la Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos.

¹ Constitución, artículo 1.

² Constitución, artículo 95. Véase Carlos Santiago Nino, *Ética y Derechos*, Buenos Aires: Astrea, 1984, capítulo 9.

5. Por estas razones, la Constitución ha incorporado algunos mecanismos para evitar que se produzcan excesos en los estados de excepción. Entre esos están los límites constitucionales (formales, materiales, temporales, espaciales), el control jurisdiccional por parte de la Corte Constitucional y el control político por parte de la Asamblea Nacional.

6. La Corte Constitucional, para preservar la institucionalidad democrática y garantizar los derechos, tiene la obligación de realizar un estricto escrutinio del decreto ejecutivo que declara el estado de excepción. Entre otros, es su deber evitar que una prolongación excesiva o injustificada, así como la adopción de medidas desproporcionadas o innecesarias, generen un desbalance entre los poderes constituidos, permitan un incremento desmedido de las competencias de la función ejecutiva y afecten desproporcionadamente los derechos de las personas.

7. El ejercicio de derechos y garantías debe ser promovido y protegido. La restricción, suspensión, disminución o menoscabo de derechos, como sucede en un estado de excepción, deben justificarse de forma rigurosa.³ Cuando se trata de la organización del poder, el control de constitucionalidad del decreto debe velar por mantener la estructura institucional que promueve y protege la democracia y los derechos.

8. Por estas razones, la Corte debe exigir y velar por el respeto irrestricto de los límites al estado de excepción previstos en el texto constitucional. Al hacerlo, no sólo debe tomar en cuenta que, de modo general, la interpretación constitucional debe ceñirse al “*tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad*”⁴, sino que además debe observar los “*principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad*”⁵ que rigen a todo estado de excepción. Se trata, entonces, de una cuestión que incluso supera la interpretación formal del texto de la Constitución. Los límites temporales, espaciales y materiales a los que nos referiremos a continuación, hacen parte de la naturaleza de todo estado de excepción.

Límite temporal del estado de excepción

9. La Constitución establece un límite temporal al estado de excepción:

*El decreto de estado de excepción tendrá vigencia **hasta** un plazo máximo de sesenta días. Si las causas que lo motivaron persisten podrá renovarse **hasta** por treinta días más, lo cual deberá notificarse.⁶ (Énfasis añadido)*

10. Este límite temporal no es una mera formalidad, es un elemento sustancial de todo estado de excepción y constituye una garantía para el funcionamiento de la institucionalidad democrática y para los derechos. El estado de excepción, bajo ningún concepto puede perennizarse y obviar el límite constitucional, pues aquello

⁴ Constitución, artículo 427.

⁵ Constitución, artículo 164.

⁶ Constitución, artículo 166.

desnaturaliza la figura y la convierte en un peligro para el propio Estado. Por ello, durante su ejecución, no basta con tomar medidas emergentes sino que el Estado, y en especial la Presidencia, debe adoptar medidas conducentes a crear las condiciones para enfrentar la situación, en caso de que se prolongue, haciendo uso de los medios ordinarios que prevé el ordenamiento jurídico.⁷

11. En este caso, el Decreto invoca como causal para una nueva declaratoria de estado de excepción la *“calamidad pública por la presencia de la COVID-19 en el Ecuador”*⁸. Esta causal también fue invocada en el Decreto Ejecutivo No. 1017 de 16 de marzo de 2020, mediante el cual se declaró el primer estado de excepción por la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud. Es decir, el Decreto pretende justificar una nueva declaratoria de estado de excepción invocando la misma causal y con el fin de abordar idénticos hechos.

12. Tan es así que el Decreto afirma que *“esta enfermedad sigue constituyendo una situación de catástrofe para el Ecuador, misma que supera el alcance que las medidas contenidas dentro del régimen constitucional ordinario, por lo cual se requiere recurrir nuevamente a la activación del régimen de excepción para la implementación de las medidas establecidas en este”* (Énfasis añadido).

13. Bajo este argumento, el régimen de excepción podría durar indefinidamente. Sin embargo, no se puede ni se debe hacer coincidir el estado de excepción con la duración de la pandemia. Esto equivaldría a perennizar un régimen extraordinario que está diseñado para ser temporal y excepcional.

14. No desconocemos que el gobierno no podía prever la magnitud de esta crisis sin precedentes y que el COVID-19 ha ocasionado consecuencias sumamente graves, que incluyen el desborde del sistema de salud pública y privada del Ecuador, una crisis económica extrema, desempleo, numerosas muertes y un cambio total del funcionamiento normal de nuestra sociedad. Esa situación imprevista o sobreviniente justificó, en nuestro criterio, la declaratoria de constitucionalidad del decreto de estado de excepción adoptado en marzo de 2020.

15. Somos conscientes de los riesgos que el COVID-19 implica para la salud pública, así como el enorme impacto económico, humanitario y sanitario que ha generado esta crisis. Sin embargo, después de 100 días de estado de excepción, el elemento “sorpresa” que exigía un régimen de excepción para la adopción de medidas inmediatas y urgentes frente a una situación imprevisible, ha desaparecido. Para constituir una calamidad pública, los hechos en los que se justifica el estado de excepción no sólo deben ser graves sino también intempestivos.

16. Después de transcurridos más de tres meses, según datos del propio gobierno, de la OMS y de la OPS, es claro que la pandemia no va a durar 60 ni 90 días más, sino que

⁷ Leandro Despouy, “Informe del Relator Especial Leandro Despouy sobre los derechos humanos y los estados de excepción”, (1997), <http://www.derechos.org/nizkor/excep/despouy97.html#D.%20Principio>.

⁸ Decreto No. 1074, artículo 1.

estará entre nosotros por un tiempo indefinido. De modo que lo que corresponde ahora es aceptar que esta es nuestra nueva realidad y, aún con la enorme dificultad que significa afrontar una pandemia, es hora de que el Estado adopte medidas estructurales de largo alcance que nos permitan vivir dentro de una “nueva normalidad” a través de los cauces jurídicos ordinarios.

17. Para ello, es necesario que, con la participación activa de todas las funciones y organismos que conforman el Estado, se adopten medidas legislativas y de política pública que garanticen la prevención de esta enfermedad así como también los derechos de las personas, a través de una ampliación de fuentes de empleo así como de la accesibilidad, disponibilidad y calidad de los derechos a la salud, educación, seguridad social, entre otros, que han sido gravemente afectados por esta pandemia. Así también, es menester generar conciencia entre la población respecto de la necesidad de asumir con responsabilidad el cuidado propio y de los demás a través de medidas de prevención, las cuales no pueden permanecer a largo plazo sujetas a la restricción de derechos y de coerción máxima por parte del gobierno nacional a través de un estado de excepción.

18. El estado de excepción indefinido, bajo cualquier circunstancia, es un fraude a la Constitución y un riesgo para el Estado. De ahí que la Corte Constitucional en su Dictamen N° 2-20-EE/20 respecto de la renovación del estado de excepción, de modo expreso exhortó 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 enfrentar la pandemia de conformidad con los mecanismos jurídicos ordinarios, entre los que deberá observar lo dispuesto en los artículos 131 y 132 de la Constitución”.

19. Pese a ello, durante este tiempo, el gobierno nacional ignoró el llamado de la Corte e incumplió su obligación constitucional de implementar medidas más allá de las inmediatas para retornar al régimen jurídico ordinario. Como consecuencia de medidas que han priorizado la “urgencia” sin asumir la nueva realidad, luego de 60 días de estado de excepción y 30 días de renovación de ese mismo estado de excepción, el gobierno ha optado por dictar un decreto en el cual establece un régimen de excepción durante 60 días más.

20. Ahora bien, el artículo 164 de la Constitución determina el estado de excepción tiene vigencia “hasta un plazo máximo” de 60 días. Según este artículo, “[s]i las causas que lo motivaron persisten”, el gobierno no puede dictar un nuevo estado de excepción, sino que únicamente puede renovarlo. Tal renovación se encuentra limitada a 30 días y por una sola vez, lo que ya ocurrió. Así, decretar un estado de excepción bajo la misma causal, sobre la base de los mismos hechos y justificada en su persistencia, constituye una segunda renovación y por un tiempo que excede el permitido por la Constitución. En consecuencia, aquello es manifiestamente inconstitucional.

21. Así, según el citado artículo 164 de la Constitución, la posibilidad de decretar un nuevo estado de excepción no está justificada por la persistencia de la situación sino que está supeditada a la ocurrencia de hechos nuevos o sobrevinientes que generen una crisis que no pueda ser afrontada mediante los cauces constitucionales y legales ordinarios. En este caso, en el decreto no se han justificado hechos nuevos; al contrario, como ya se señaló, sólo se hace relación a la *permanencia* de la pandemia en el Ecuador y sus efectos. En consecuencia, aquello es manifiestamente inconstitucional.

22. En este punto, es preciso recordar lo establecido por la Corte Constitucional para el período de transición en el año 2009, dentro del dictamen N° 003-EE-09-CC:

*(si el estado de excepción) no ha logrado el objetivo para el que fue creado, pero ciertamente necesita ser implementado en un tiempo mayor [...] el Presidente de la República tenga plena facultad de dictar uno nuevo en tanto y cuanto, se demuestre que no existe otra alternativa menos gravosa [...] solo se dará por terminado el Estado de Excepción cuando las causas desaparezcan, por el contrario, al no haber desaparecido las causas que originaron el estado de excepción en Petroecuador, entonces procede dictar uno nuevo.*⁹

23. En nuestro criterio, resulta imprescindible que la Corte se aleje expresamente de este criterio jurisprudencial que permitió dictar decretos de estado de excepción sucesivos, ilimitados e indefinidos hasta que las causas que lo originaron desaparezcan. Tal criterio contradice abiertamente los límites temporales dispuestos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, además de que fue el sustento de grandes abusos. Según hemos señalado, si las circunstancias se convierten en permanentes, el Estado debe encaminar su aparato para generar las condiciones para manejarla dentro de los cauces democráticos ordinarios.

24. En el caso concreto, pese a que en este momento no se ha justificado elementos para dictar un nuevo estado de excepción, aquello no obsta que con las particularidades que tiene esta pandemia -ante hechos que provoquen un nuevo agravamiento de la situación y requieran de un confinamiento y “semáforo rojo” técnicamente justificado- pueda adoptarse un nuevo estado de excepción. Si esto ocurriera, el decreto de estado de excepción debe observar los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad establecidos en la Constitución.

25. En el presente caso, a la luz de todo lo expuesto, consideramos que el Decreto No. 1074 transgrede el principio de temporalidad establecido en la Constitución.

Límite espacial

⁹ Corte Constitucional para el período de transición. Sentencia N°. 0003-09- SEE-CC. Caso N°. 0003-09-EE y 0004-09-EE acumulados, de 3 de septiembre del 2009.

26. La Constitución, cuando reconoce que el estado de excepción puede decretarse “*en todo el territorio nacional o en parte de él*”¹⁰, establece el principio de territorialidad.

27. Por este principio, el estado de excepción debe aplicarse en forma limitada al ámbito espacial donde existan los hechos que justifican la excepcionalidad. Las medidas que limitan y suspenden derechos deben tener alcance y validez solamente en el ámbito territorial donde sean necesarias.¹¹

28. El Decreto No. 1074 declara el estado de excepción en todo el territorio nacional.¹² En los considerandos del decreto, se indica que “*139 cantones se encuentran en amarillo, 80 se encuentran en rojo y 2 cantones se encuentran en verde, lo cual determina la necesidad de aplicar medidas extraordinaria que limiten derechos a fin de poner (sic) mantener las directrices de aislamiento y distanciamiento social en las jurisdicciones cantonales enumeradas*”¹³. De los datos proporcionados por la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, respecto a la semaforización cantonal del Ecuador, 39 cantones se encuentran en semáforo rojo, 177 en amarillo y 5 en verde.¹⁴

29. En ese contexto, se evidencia que no existe la necesidad de declarar el estado de excepción en todo el territorio nacional, dado que la situación ha ido cambiando. Las medidas adoptadas en cada cantón son distintas dependiendo de su semaforización y de su contexto. El semáforo verde y amarillo indican que las medidas que rigen son menos drásticas con relación al semáforo rojo. En semáforo rojo, por la gravedad, podrían justificarse medidas de restricción de derechos severas, como el confinamiento. En estos espacios, tiene sentido una declaración de estado de excepción. Por el contrario, en los lugares donde no existen las condiciones para un semáforo rojo, la suspensión de derechos así como la movilización de las fuerzas armadas, podría ser una medida inidónea, innecesaria y desproporcionada.

30. De lo expuesto, se evidencia que el Decreto No. 1074 ha transgredido el principio de territorialidad al haberse declarado en el territorio nacional, sin plena justificación para ello.

Límite material

31. La Constitución enumera las causales por las cuales se puede dictar el estado de excepción: “*caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave*

¹⁰ Constitución, artículo 164.

¹¹ Leandro Despouy, “Informe del Relator Especial Leandro Despouy sobre los derechos humanos y los estados de excepción”, (1997), <http://www.derechos.org/nizkor/excep/despouy97.html#D.%20Principio>.

¹² Decreto No. 1074, artículo 1.

¹³ Decreto No. 1074, considerandos, página 7.

¹⁴ Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, “Semaforización Cantonal del Ecuador-Etapa de Distanciamiento Social”, (Visita 26 de junio de 2020), <https://srvportal.gestionderiesgos.gob.ec/portal/apps/webappviewer/index.html?id=5ecd2baea7024774b72765fb764d3690>.

conmoción interna, calamidad pública o desastre natural”¹⁵, mismas que deben ser interpretadas de forma restrictiva.

32. En el presente caso, el Decreto No. 1074 se dicta no solo por la permanencia del COVID-19 sino también para *“establecer mecanismos emergentes que permitan enfrentar la recesión económica así como la crisis fiscal, y generar las bases para iniciar un proceso de recuperación económica para el Estado ecuatoriano”*.¹⁶

33. Coincidimos con el voto de mayoría en el sentido que *“la “emergencia económica” que se invoca en el Decreto 1074, no se configura como un hecho que se adecue a ninguna de las causales establecidas en el artículo 164 de la Constitución, y, en el caso específico, no se configura dentro de la causal de calamidad pública que permita establecer y/o mantener un régimen de excepcionalidad en el país”*. La excepcionalidad no fue concebida para enfrentar crisis económicas. Además, las medidas adoptadas en el decreto no tienen como fin enfrentar la recesión económica.

34. Sin embargo, consideramos que la Corte debía declarar que esta justificación, invocada como causal, es contraria a la Constitución por sobrepasar sus límites materiales.

La inconstitucionalidad con efectos diferidos y la transición

35. Coincidimos con el voto de mayoría en que *“el Decreto 1074 sufre ciertos vicios, puesto que: (i) se justificó, además de la pandemia por el COVID-10, en la crisis económica por la que se encuentra atravesando el país; (ii) se hizo referencia a hechos idénticos a los expuestos en los decretos ejecutivos N°. 1017 y 1052, sin exponer ninguna situación diferente a la ya analizada en los dictámenes N°. 1-20-EE/20 y 2-20-EE/20; y, (iii) si bien el COVID-19 ha tenido una magnitud nunca antes vista, la misma se ha visto agravada por el tiempo que han tardado las distintas funciones del Estado en adecuar el ordenamiento jurídico, de acuerdo a las exigencias que esta pandemia demanda”*, entre otros vicios que hemos identificado a lo largo de este voto de minoría.

36. Como ya hemos dejado establecido, los hechos esgrimidos en el Decreto sobre el riesgo a la salud pública y la crisis económica, tienen base en la realidad que vivimos en el Ecuador. También es un hecho claro que, al no haberse implementado mecanismos de retorno a los cauces ordinarios, no estamos aún preparados para afrontar la pandemia de forma adecuada y eficaz. En consecuencia, sería una irresponsabilidad pretender salir de este estado de excepción sin una transición, es decir, sin una fase en la que se creen las condiciones para poder manejar la nueva normalidad por los cauces ordinarios.

37. Ante este tipo de situaciones en las que la Corte debe declarar una inconstitucionalidad, pero la expulsión de la norma del ordenamiento jurídico puede producir un vacío normativo que sea fuente de potenciales vulneraciones de los derechos constitucionales o graves daños, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales

¹⁵ Constitución, artículo 164.

¹⁶ Decreto No. 1074, artículo 1.

y Control Constitucional, en su artículo 95, prevé la posibilidad de postergar los efectos de la declaratoria.

38. Se justificaría en el presente caso el diferimiento de los efectos de una inconstitucionalidad, no por los hechos del COVID -que al parecer durarán mucho tiempo- sino por la falta de actuación del gobierno para generar esa transición tan necesaria. Al no haber cumplido con su deber constitucional y con el llamado que hizo la Corte en el marco de su dictamen de renovación del estado de excepción, las consecuencias de una declaratoria de inconstitucionalidad que deje inmediatamente sin efecto el decreto de estado de excepción podrían ser devastadoras; por lo que se justifica y se vuelve necesario el diferimiento de sus efectos.

39. Este diferimiento no sería una deferencia al gobierno nacional, al contrario, respondería a la responsabilidad que tiene la Corte frente a los derechos de las personas y a la institucionalidad del país. Sin una transición adecuada, un riesgo de rebrote podría ser fatal para la población.

40. Por estas razones, estimamos que al ser inconstitucional el Decreto N°1074, sus efectos debían diferirse por un término de 45 días durante los cuales el ejecutivo, la Asamblea Nacional, el COE Nacional, los COEs cantonales y los gobiernos autónomos descentralizados deben emitir las leyes, normas administrativas, políticas públicas (incluyendo campañas masivas de información y educación) y demás medidas conducentes a afrontar la pandemia bajo el régimen jurídico ordinario. Esto implicaría que, durante el tiempo en el que se encuentran diferidos los efectos de la inconstitucionalidad del Decreto N°1074, el Presidente no podría adoptar nuevas medidas “urgentes” sobre la base de un Decreto que ha sido declarado inconstitucional sino solamente transitar hacia la nueva normalidad.

41. Ahora bien, como ya se mencionó, esta declaratoria de inconstitucionalidad no obsta para que, ante hechos nuevos dentro de la pandemia, en provincias o circunscripciones, en donde se requiera la implementación de un semáforo rojo, con la debida sustentación fáctica, técnica y argumental, se pueda dictar nuevos estados de excepción.

42. El Estado debe tomar medidas estructurales, como ha quedado dicho, para prevenir y afrontar la pandemia a largo plazo. En particular, el Estado debe ampliar la disponibilidad, la accesibilidad y la calidad del derecho a la salud, así como de otros derechos sociales como educación, vivienda, alimentación, empleo, seguridad social. Estas medidas requieren ser adoptadas a través de la deliberación democrática y en uso de los mecanismos previstos por la Constitución y la ley.

43. Entre otros, deberá considerarse que la Constitución, sobre la gestión de riesgos, establece:

Los riesgos se gestionarán bajo el principio de descentralización subsidiaria, que implicará la responsabilidad directa de las instituciones dentro de su ámbito geográfico. Cuando sus capacidades para la gestión del riesgo sean

insuficientes, las instancias de mayor ámbito territorial y mayor capacidad técnica y financiera brindarán el apoyo necesario con respeto a su autoridad en el territorio y sin relevarlos de su responsabilidad.¹⁷

44. Además, con adecuadas campañas de difusión y prevención, con información veraz y oportuna, sin necesidad de recurrir a medidas estatales excepcionales restrictivas o coercitivas a sus derechos, la población puede adoptar medidas de autocuidado y autoprotección.

45. En definitiva, reconocemos que se trata de una situación extraordinaria y que posiblemente ni el régimen ordinario ni el régimen de excepción hayan estado diseñados para este tipo de circunstancias. No obstante, al riesgo que nos genera la pandemia no puede sumarse el riesgo permitir la permanencia indefinida de las facultades extraordinarias que un régimen de excepción otorga al ejecutivo.

Conclusión

46. Por todas las razones expuestas, disentimos con el voto de mayoría y consideramos que, dado que el Decreto No. 1074 viola los límites temporales, espaciales y materiales establecidos en la Constitución, la Corte debió haber declarado su inconstitucionalidad. Sin embargo, dada la necesidad de establecer un régimen de transición hacia la “nueva normalidad” que nos permita afrontar la pandemia mediante el régimen jurídico ordinario, estimamos que los efectos de la inconstitucionalidad debían diferirse en el tiempo.

Digitally signed by KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO
Date: 2020.06.29 19:10:03 COT

RAMIRO FERNANDO AVILA SANTAMARIA
Firmado digitalmente por
RAMIRO FERNANDO AVILA
SANTAMARIA
Fecha: 2020.06.29 20:25:46 -05'00'

Karla Andrade Quevedo
Jueza Constitucional

Ramiro Avila Santamaría
Juez Constitucional

DANIELA
SALAZAR
MARIN
Digitally signed by
DANIELA SALAZAR
MARIN
Date: 2020.06.29
22:09:50 -05'00'

Daniela Salazar Marín
Jueza Constitucional

¹⁷ Constitución, artículo 390.

Voto salvado dictamen N.º 3-20-EE/20

Jueces constitucionales: **Ramiro Ávila Santamaría**
Karla Andrade Quevedo
Daniela Salazar Marín

Razón: Siento por tal que el voto salvado de los jueces constitucionales Ramiro Ávila Santamaría, Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín, en la causa N.º 3-20-EE, fue presentado en Secretaría General, el 29 de junio del 2020, mediante correo electrónico, a las 22:14.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.06.30
08:53:08 -05'00'

Aída García Berni
Secretaria General

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

Caso N° 3-20-EE

Voto concurrente de los jueces Agustín Grijalva Jiménez y Ali Lozada Prado

1. Formulamos este voto concurrente porque, si bien estamos de acuerdo con la decisión de mayoría, disentimos en algunos aspectos de su justificación. Las razones de nuestra discrepancia, que se expusieron en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional, se reseñan a continuación.
2. El 16 de marzo de 2020, el presidente de la República suscribió el decreto ejecutivo N° 1017, que declaró el estado de excepción por calamidad pública debido a la propagación de la pandemia de la COVID-19. El 19 de marzo de 2020, el Pleno de la Corte Constitucional emitió el dictamen N° 1-20- EE/20, que declaró la constitucionalidad del mencionado decreto ejecutivo, condicionada a la observancia de varios parámetros.
3. El 23 de marzo de 2020, el presidente de la República expidió el decreto ejecutivo N° 1019, por el que estableció como zona de seguridad a la provincia del Guayas. El 25 de marzo de 2020, el Pleno de la Corte emitió el dictamen N° 1-20-EE/20A que declaró su constitucionalidad, de igual forma, bajo la observancia de algunos parámetros.
4. El 15 de mayo de 2020, el presidente de la República expidió el Decreto Ejecutivo N° 1052, que renovó el mencionado estado de excepción, cuya constitucionalidad se declaró en el dictamen N° 2-20-EE/20, ratificando los parámetros previamente establecidos e incluyendo otros adicionales.
5. Finalmente, el 15 de junio de 2020, el presidente de la República expidió el decreto ejecutivo N° 1074, que declaró el estado de excepción por calamidad pública y que es materia del presente caso (en adelante, el Decreto).
6. El objeto de este dictamen es determinar si la declaratoria del estado de excepción y las medidas dispuestas en tal contexto son procedentes conforme a la Constitución. Para el efecto, es necesario, en un primer momento, analizar los fines que declaradamente persigue el Decreto.
7. El artículo 1 del Decreto identifica dos finalidades: (i) controlar y mitigar el contagio masivo de la COVID-19 en el Ecuador y (ii) enfrentar la recesión económica y la crisis fiscal.
 - 7.1. Sobre (i) la primera finalidad, se verifica que esta versa sobre un contexto fáctico esencialmente idéntico al que fuera calificado por esta Corte como “calamidad pública” y que diera lugar al estado de excepción declarado el 16 de marzo de 2020 (véase, párr. 2 *supra*). Ciertamente, aquella situación sanitaria emergente no ha cesado a día de hoy ni se prevé que cesará pronto. Lo que sería una razón suficiente para que el estado de excepción se prolongue, si no fuera porque el constituyente ecuatoriano estableció, en el segundo párrafo del artículo 166 de la Constitución, el límite temporal de noventa días para la duración del estado de excepción, incluyendo un período de renovación.
 - 7.2. Dicho lapso constituye un límite institucional cuya observancia no se funda meramente en el respeto a la letra de la Constitución –lo que de por sí constituye una

razón de peso—, sino también en el valor de la deliberación democrática: al limitar la duración del estado de excepción, lo que la Constitución persigue es que la gestión de las situaciones emergentes que excedan aquel ámbito temporal no se asiente en un decreto de estado de excepción, sino en un marco normativo fruto de una deliberación pública institucionalizada, como lo es, particularmente, el proceso de aprobación de la ley. A la luz de estas consideraciones, el Decreto tiene vicios de validez constitucional, porque, o bien, busca prorrogar la vigencia del estado de excepción, infringiendo el artículo 166 de la Constitución, o bien, busca inaugurar un nuevo estado de excepción, defraudando la disposición señalada (esto último sugiere, desde luego, que la Corte debe revertir el precedente establecido en el dictamen N° 003-EE-09-CC de la Corte Constitucional de Transición).

7.3. En cuanto a (ii) la segunda finalidad, esto es, enfrentar la recesión económica y la crisis fiscal, se debe tener presente que las causales para decretar un estado de excepción son las siguientes: agresión, conflicto armado, grave conmoción interna, calamidad pública y desastre natural. ¿Puede calificarse un estado de recesión económica y crisis fiscal como “grave conmoción interna” o “calamidad pública” (es claro que las otras categorías son inaplicables)? Nos parece que no. Principalmente por estas razones. En primer lugar, porque el malestar fruto de una mala situación macroeconómica debe ser abordado a través de los mecanismos que la Constitución y la ley proveen para el diseño y gestión democrática de la política económica. Conocedor de nuestra historia económica inestable, el constituyente jamás pudo considerar a las crisis macroeconómicas como generadoras *per se* de una “grave conmoción interna” o como una “calamidad pública”. Y, en segundo lugar, porque un estado de excepción implica, entre otras cosas, la atribución al presidente de la República de un poder decisional que le exime de las exigencias deliberativas propias del régimen ordinario, mientras que para enfrentar democráticamente una crisis económica es necesaria justamente la toma de decisiones a través de procesos en los que intervengan, en el foro público, todas las voces. Exactamente lo opuesto al régimen del estado de excepción.

8. La invalidez asociada al (ii) segundo fin del decreto ejecutivo N°. 1074 es insuperable y, por lo tanto, también lo son las medidas previstas en el decreto tendientes a la reactivación económica. Por lo tanto, consideramos que la invalidez de esas específicas medidas de carácter económico debe ser declarada, con todos los efectos jurídicos que esto conlleva.

9. La invalidez relacionada con (i) el primer fin presenta mayores dificultades. Si somos consecuentes exclusivamente con las consideraciones hechas en el párr. 7.2 *supra*, tendríamos que declarar la inconstitucionalidad del Decreto. Teniendo en cuenta, además, que ni el presidente de la República ni otros órganos del Estado, desde que se decretó el estado de excepción, emitieron las normas jurídicas y las políticas públicas suficientes para enfrentar la pandemia, a pesar de que en el dictamen N° 2-20-EE/20 esta Corte dispuso que las entidades públicas tomen las medidas necesarias para gestionar la COVID-19 a través de mecanismos jurídicos ordinarios.

10. Sin embargo, antes de tomar una decisión a este respecto, es preciso ponderar las razones anteriores con la innegable constatación de que los hechos involucrados en la pandemia de la COVID-19 tienen una singularidad mayúscula que pone a prueba la capacidad de reacción estatal; son hechos tan inéditos que no pudieron ser previstos por el constituyente de Montecristi al fijar el plazo máximo del estado de excepción, por lo que no cabe que esta Corte aplique dicho plazo mecánicamente. Uno de los roles de las cortes constitucionales es, precisamente, actuar con

prudencia y considerar la equidad de las soluciones jurídicas ante los hechos puestos a su consideración, evitando injusticias inaceptables.

11. Por estas razones, en lugar de declarar sin más la inconstitucionalidad del Decreto, concurrirnos con la decisión de la ponencia del juez constitucional Enrique Herrería Bonet de “[d]eclarar dictamen favorable del Decreto Ejecutivo 1074, sujeto”, entre otras cosas, a lo siguiente:

11.1. A que el presidente de la República y todas las autoridades públicas competentes produzcan el marco normativo y de políticas públicas para que, en lo posterior, se enfrente la pandemia dentro del régimen jurídico ordinario, a través de los procesos deliberativos institucionalizados por el ordenamiento jurídico, teniendo en cuenta la evolución de la pandemia en las distintas zonas del país. Los órganos colegisladores podrían, por ejemplo, aprobar una ley orgánica que regule los derechos fundamentales de manera proporcional a las exigencias de la pandemia. La perentoria transición a la normalidad institucional supone, imperativamente, que la duración del estado de excepción no pueda extenderse de manera indefinida mediante decretos que prorroguen el estado o excepción o que declaren otros nuevos.

11.2. Y a que el presidente de la República tenga en cuenta 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”*, por lo que toda medida dirigida a gestionar la “emergencia económica” con fundamento en la declaratoria del estado de excepción sería contraria a la Constitución.

AGUSTIN
MODESTO
GRIJALVA JIMENEZ

Firmado digitalmente por
AGUSTIN MODESTO
GRIJALVA JIMENEZ
Fecha: 2020.06.30 16:23:19
-05'00'

Agustín Grijalva Jiménez
JUEZ CONSTITUCIONAL

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por
ALI VICENTE LOZADA PRADO
Fecha: 2020.06.30 16:18:33
-05'00'

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Voto concurrente dictamen N.º 3-20-EE/20

Jueces constitucionales: **Agustín Grijalva Jiménez**
Alí Lozada Prado

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de los jueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Alí Lozada Prado, en la causa N.º 3-20-EE, fue presentado en Secretaría General, el 30 de junio del 2020, mediante correo electrónico, a las 16:30.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Aída García Berni
Secretaria General

Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.06.30
17:14:01 -05'00'