

Quito, D.M., 06 de abril de 2021

**CASO No. 1-21-EE**

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

**DICTAMEN**

**Tema:** La Corte Constitucional dictamina la constitucionalidad parcial del Decreto Ejecutivo No.1282 de 01 de abril de 2021, relativo al estado de excepción por calamidad pública debido al grave incremento en el contagio de la COVID-19 y declara que el estado de excepción tendrá vigencia hasta el viernes 09 de abril de 2021.

**I. ANTECEDENTES Y PROCEDIMIENTO**

1. El 01 de abril de 2021, mediante oficio No. 577-SGJ-21-0112, el Presidente Constitucional de la República (“**Presidente de la República**”), Lenín Moreno Garcés, remitió a la Corte Constitucional copia certificada del Decreto Ejecutivo No. 1282 (“**decreto ejecutivo**”) expedido en Guayaquil el 01 de abril de 2021. Dicho Decreto Ejecutivo es relativo al “*estado de excepción por calamidad pública en las provincias de Azuay, El Oro, Esmeraldas, Guayas, Loja, Manabí, Pichincha y Santo Domingo de los Tsáchilas, por la situación agravada de la COVID-19, sus consecuencias en la vida y salud de los ciudadanos y sus efectos en el Sistema de Salud Pública, a fin de reducir la velocidad del contagio*”. La causa ingresó a la Corte Constitucional el día **02 de abril de 2021**, a las 15h56 y se le asignó el No. **1-21-EE**.
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 la Corte Constitucional, correspondió la sustanciación de la causa No. **1-21-EE** al juez constitucional ponente Agustín Grijalva Jiménez.
3. El juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez **avocó conocimiento** de la causa No. **1-21-EE** mediante providencia de **02 de abril de 2021** y dispuso a la Presidencia de la República del Ecuador 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**”). También se notificó con el contenido de dicho auto a la Asamblea Nacional y a la Procuraduría General del Estado.
4. El 03 de abril de 2021, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió a la Corte Constitucional, mediante oficio No.T.577-SGJ-21-0116, las constancias de las notificaciones remitidas a la Organización de Naciones Unidas

(oficio T.577-SGJ-21-0014), a la Organización de Estados Americanos (oficio No. T.577-SGJ-21-0013), a la Asamblea Nacional (oficio T.577-SGJ-21-0012), así como los documentos de respaldo.

## II. 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.

## III. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO EJECUTIVO No 1282

### III.1. Control formal de constitucionalidad del decreto de estado de excepción

#### III.1.1. Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca

6. En el artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 1282, el Presidente de la República ha invocado la causal constitucional de calamidad pública para la declaratoria de estado de excepción. Concretamente, se identifica como hechos principales: (i) la situación agravada del COVID-19, sus consecuencias en la vida y salud de la población; y, (ii) sus efectos en el Sistema de Salud Pública. Además, focaliza la emisión del Decreto Ejecutivo en las provincias de Azuay, El Oro, Esmeraldas, Guayas, Loja, Manabí, Pichincha y Santo Domingo de los Tsáchilas. Esto a fin de reducir la velocidad de contagio del virus.

#### III.1.2. Justificación de la declaratoria

7. Los considerandos primero al vigésimo sexto contienen los justificativos jurídicos para emitir el Decreto, mientras que los considerandos vigésimo séptimo y siguientes contienen justificativos fundamentados en datos e informes oficiales.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Se sostiene por ejemplo: “*Que las particulares condiciones actuales tanto de la COVID-19 como de la inconducta ciudadana en las provincias de Azuay, El Oro, Esmeraldas, Guayas, Loja Manabí, Pichincha y Santo Domingo de los Tsáchilas, ha decantado en un fenómeno agravado de la pandemia ...*”. Respecto de las nuevas variantes del virus, explica: “*Que respecto de la nueva variante británica del SARS-Cov2 (cepa B.1.1.7. identificada inicialmente el 14 de diciembre de 2020 en el Reino Unido), cuya presencia en el Ecuador fue confirmada públicamente en el mes de enero de 2021, cuando se detectó el primer caso en un paciente que arribó desde el Reino Unido, haciendo un trasbordo en Madrid (...)*”. Añade que una vez confirmada la presencia de dicha variante en territorio nacional, el Centro de Investigación de la Universidad de Especialidades Espíritu Santo (UEES) realizó estudios que determinaron que en la provincia del Guayas circulan la variante inglesa B1.1.7. y la de Nueva York B.1.526 que son más contagiosas que la primera cepa que circuló en el país en 2020 y que “*... al estar circulando de manera comunitaria, tendrían relación con el aumento de transmisibilidad, es decir, con el aumento de contagios de COVID-19 en dicha provincia*”. Asimismo, que: “*... de acuerdo al Instituto de Microbiología de la Universidad San Francisco de Quito (USFQ), al estar circulando las nuevas variantes del virus en el*

### ***III.1.3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria***

8. El **ámbito territorial** de la declaratoria se circunscribe, de acuerdo al artículo 1 del Decreto Ejecutivo, a las provincias de Azuay, El Oro, Esmeraldas, Guayas, Loja, Manabí, Pichincha y Santo Domingo de los Tsáchilas. En cuanto al **ámbito temporal**, el artículo 10 del Decreto Ejecutivo señala que el estado de excepción regirá durante treinta (30) días a partir de la suscripción del mismo.

9. Adicionalmente, el artículo 5 del Decreto Ejecutivo añade un aspecto temporal específico respecto de la semana entre el viernes 02 de abril hasta el viernes 09 de abril de 2021. Concretamente, el artículo referido declara *toque de queda* a partir de las 20h00 a 05h00, desde el viernes 02 de abril hasta el 09 de abril de 2021, pero además prevé la posibilidad de que dicho toque de queda se extienda más allá del día 09 de abril del 2021 “... en los términos que disponga el Comité de Operaciones de Emergencias Nacional, pudiendo este Comité extender esta temporalidad en atención a la evolución del contagio en las provincias mencionadas...”.

### ***III.1.4. Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso***

10. El artículo 3 del Decreto Ejecutivo, dispone la suspensión del ejercicio del derecho de libertad de tránsito y el derecho de libertad de asociación y reunión, conforme lo establece el artículo 165 de la Constitución de la República.

### ***III.1.5. Las notificaciones que correspondan de acuerdo con la Constitución y los Tratados Internacionales***

11. El artículo 11 del Decreto Ejecutivo dispone la notificación de la declaratoria de estado de excepción a la Asamblea Nacional, a esta Corte Constitucional y a los organismos internacionales correspondientes.

12. De acuerdo a lo verificado en el párrafo 4 de este dictamen, el Presidente de la República dio cumplimiento al requerimiento de notificaciones del estado de excepción.

13. Por lo expuesto, esta Corte Constitucional concluye que la declaratoria de estado de excepción ha sido realizada en cumplimiento de los requisitos formales previstos en el artículo 120 de la LOGJCC.

## **III.2. Control formal de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción**

---

*territorio nacional, es posible hablar de un contagio comunitario”. De allí, aclara que: “... al encontrarse el Estado ecuatoriano en período electoral, la necesidad de atender la gravedad de la emergencia sanitaria en ciertas provincias del país también implica el establecimiento y desarrollo de medidas, que en el marco de la excepcionalidad, permitan la garantía de los derechos de participación, de elegir y ser elegido, para todos los ciudadanos, siendo así, se ha considerado la determinación de disposición específicas que hagan viable el ejercicio de este derecho en estas circunstancias tan peculiares”.*

14. El artículo 122 de la LOGJCC establece que la Corte Constitucional verificará que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplan al menos los siguientes requisitos formales: **1.** Que se ordenen mediante decreto, de acuerdo a 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.

15. En el Decreto Ejecutivo, artículo 2, se dispone: (i) la movilización de todas las entidades de la Administración Pública central e institucional hacia las provincias de Azuay, El Oro, Esmeraldas, Guayas, Loja, Manabí, Pichincha y Santo Domingo de los Tsáchilas; (ii) disposiciones concretas para el Ministerio de Salud y el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias; (iii) la movilización de Fuerzas Armadas y Policía Nacional; (iv) toque de queda desde el 02 al 09 de abril de 2021, entre 20h00 a 05h00. Estas medidas se enmarcan en las competencias reconocidas en la Constitución dentro de un estado de excepción y fueron emitidas mediante decreto ejecutivo.

16. Por lo expuesto, esta Corte Constitucional concluye que las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción cumplen con los requisitos formales establecidos en el artículo 122 de la LOGJCC.

### **III.3. Control material de constitucionalidad del decreto**

17. Los artículos 121 y 123 de la LOGJCC determinan los parámetros que deben verificarse en el marco del control material de constitucionalidad de la declaratoria de un estado de excepción o su renovación, así como de las medidas extraordinarias dispuestas en el mismo.

#### **III.3.1. Control material de la declaratoria del estado de excepción**

##### ***III.3.1.1. Verificación de la real ocurrencia de los hechos que motivan el estado de excepción***

18. En relación con la real ocurrencia de los hechos, en los considerandos vigésimo séptimo y siguientes del Decreto bajo examen se hace referencia al “Informe resumen para la focalización de acciones en el marco de la emergencia sanitaria por la COVID-19 en el Ecuador”, a través del cual se puso en conocimiento de la Presidencia de la República que: “el porcentaje de ocupación de camas en el último mes, para pacientes COVID-19 es del 72% en la RPIS del total de dotación de camas de hospitalización destinadas para COVID-19, el porcentaje de ocupación de puestos UCI es del 92% (...) antes del 15 y 16 de febrero, a nivel nacional, se registraron un total de 1.717 camas de hospitalización exclusivas para COVID-19, con un porcentaje de ocupación del 41%, para el 24 de marzo de 2021, se registró 1.867 camas de hospitalización con un 55% de ocupación (...) Las provincias de Guayas y Pichincha son consideradas de referencia, por contar con hospitales de mayor nivel de complejidad, sin embargo, reportan índices

*de ocupación sobre el 90% (...) el rango de espera para hospitalización en el período diciembre de 2020 a marzo 2021, es de 7 a 20 pacientes marcándose el pico más alto en el mes de febrero con un incremento del 150% en relación con el mes inmediatamente anterior (...) la saturación en los servicios de hospitalización y puestos de UCI ha incrementado en un 51,17%, pasando del 21,91% en el año 2020 al 78,09 % para el periodo 2021”.*

**19.** En el considerando trigésimo primero del Decreto se manifiesta que, de acuerdo con información de los servicios de emergencias, *“desde el 01 de diciembre de 2020 al 25 de marzo de 2021, el SIS ECU 911 ha atendido 347.715 incivildades [refiriéndose a “aglomeraciones”, “fiestas clandestinas”, “libadores” y “escándalos en espacios privados y públicos”] a nivel nacional”.*

**20.** El considerando trigésimo segundo del Decreto transcribe los datos de los informes sobre seguridad social e indica: *“se puede observar que el punto más crítico hasta la fecha se ha presentado el 25 de marzo de 2021, fecha en la cual se registra un total de 252 pacientes en lista de espera a nivel nacional, de los cuales 85% esperan por una cama UCI (...) durante el mes de marzo de 2021, el 76 % del total de fallecidos corresponde a patologías respiratorias”.* Además, el Decreto indica que, según información oficial del Ministerio de Salud Pública, Registro Civil, Ministerio de Gobierno, ECU 911 e IESS, *“las provincias de Azuay, El Oro, Esmeraldas, Guayas, Loja, Manabí, Pichincha y Santo Domingo de los Tsáchilas son las que presentan cifras más alarmantes en cuanto a: lista de espera en unidades de cuidados intensivos y hospitalización, hospitalización sobre el 60%, tasa de incidencia acumulada superior a 2000, porcentaje de positividad superior al 29%, mayor incremento de muertes durante el primer trimestre del 2021, mayor número de eventos suspendidos, mayor número de incidentes que se han requeridos (sic) de servicios de emergencia (...) y mayor incremento de demandas de camas para hospitalización e incremento de fallecidos”.*

**21.** Los considerandos cuadragésimo y siguientes del Decreto introducen informes realizados por el Centro de Investigación de la Universidad Espíritu Santo y el Instituto de Microbiología de la Universidad San Francisco de Quito que concluyen que dos variantes - la variante británica y la neoyorkina - de la COVID-19 están presentes en el Ecuador. Estas variantes, según los informes técnicos en los que se basa el estado de excepción, son altamente contagiosas, tienen un mayor grado de virulencia, están circulando de manera comunitaria y *“tendrían relación con el aumento de transmisibilidad”.*

**22.** Toda la información incluida en el Decreto se encuentra respaldada por los informes técnicos del Ministerio de Salud Pública, el Registro Civil, Ministerio de Gobierno, ECU 911 y del IESS, que el Presidente de la República presentó ante esta Corte Constitucional. Adicionalmente, este Organismo observa que en los considerandos del Decreto se hace mención a fuentes oficiales que permiten verificar los hechos y datos específicos que se encuentran soportados por fuentes primarias que demuestran su real ocurrencia.

23. Entre los informes provistos por el Presidente de la República se tiene que, según el Informe técnico de motivación para fortalecer las medidas de contención en la pandemia, de 30 de marzo de 2021, la espera para unidades de cuidados intensivos “*varió de 100 a 170 pacientes, marcándose el pico más alto en el mes de enero de 2021 con un incremento del 70% en relación con el mes inmediatamente anterior*”. El mismo informe refiere afectaciones inesperadas en el grupo de edad de 0 a 19 años, en el que más de 3500 niños, niñas y adolescentes se encuentran hospitalizados.

24. Según el informe del Grupo de Trabajo 2 “Seguridad y Control”, de 28 de marzo de 2021, la Policía Nacional atendió “*más de 176.688 aglomeraciones o concentraciones alertadas desde el SIS ECU 911*”.

25. El informe sobre la tasa de mortalidad de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación confirma que “*El total de defunciones ocurridas en el Ecuador en el periodo diciembre 2020 - 25 de marzo 2021 es de 34.028; frente al periodo diciembre 2019 –25 de marzo 2020 que alcanzó un valor de 25.196, evidenciando un incremento de defunciones del 35,1%*”. El mismo informe, sin embargo, establece que “*se identifica un decremento del 22,5% de la cantidad de defunciones entre el mes de febrero 2021 y el mes de marzo 2021 (corte día 25)*”.

26. De lo expuesto, el presente estado de excepción acredita claramente que la alta contagiosidad de las nuevas variantes de la COVID-19, sumado a aglomeraciones, están produciendo un desbordamiento y colapso en el sistema de salud pública del país.

27. Por ello, la Corte efectivamente verifica la real ocurrencia de los hechos en los que se fundamenta la declaratoria de estado de excepción por calamidad pública.

### ***III.3.1.2. Verificación de que los hechos constitutivos de la declaración configuren la causal de calamidad pública invocada***

28. En el Dictamen 1-20-EE/20, emitido en el contexto de la COVID-19, la Corte definió que “*por calamidad pública se entiende toda situación de catástrofe con origen en causas naturales o antrópicas que, por tener el carácter de imprevisible o sobreviniente, provoca graves consecuencias sobre la sociedad, particularmente, la lesión o puesta en riesgo de la integridad de la vida humana o de la naturaleza. [...] Así, se destaca de la definición expuesta dos elementos esenciales cuya concurrencia se requiere para la configuración de una calamidad pública, a saber, (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*”.<sup>2</sup>

29. Sobre el primer requisito de la calamidad pública, es decir, la presencia de una situación catastrófica, la Corte considera que la pandemia causada por la COVID-19, la

<sup>2</sup> Dictamen 1-20-EE/20 de 19 de marzo de 2020.

alta cantidad de personas contagiadas, el creciente número de personas fallecidas y el contagio comunitario de nuevas variantes más agresivas del virus acreditan esta situación catastrófica que no solo afecta las condiciones sociales de las personas, sino también su vida y su salud.

**30.** En relación con el segundo requisito, el hecho de que la situación sea imprevista o sobreviniente, este Organismo ya concluyó en los Dictámenes 5-20-EE/20 que el contagio comunitario de nuevas variantes de la COVID-19 constituyen un fundamento distinto a aquellos que sustentaron declaratorias de estado de excepción anteriores.<sup>3</sup>

**31.** Si bien la presencia de estas variantes no resulta imprevista, pues por el contrario su contagio se advertía desde diciembre de 2020, el efecto de los contagios de estas variantes y la subsecuente saturación y desborde del sistema de salud público, agravado por el incremento de aglomeraciones, sí presenta una situación sobreviniente que lo diferencia de declaratorias de estado de excepción efectuadas por el Presidente de la República previamente. De hecho, en el Dictamen 5-20-EE, la Corte ya estableció que *“la fase de transmisión comunitaria de la enfermedad en el territorio nacional, en la magnitud descrita en el decreto ejecutivo, constituye un hecho superviniente que agrava la situación sanitaria del país”*.

**32.** Por ello, la Corte verifica que los hechos constitutivos de la declaración efectivamente configuran la causal de calamidad pública invocada por el Presidente de la República.

### ***III.3.1.3. Verificación de que los hechos que motivan la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario***

**33.** Debido a la falta de una respuesta del sistema de salud pública frente al alto número de contagios y personas fallecidas, y a la ineficacia de los controles efectuados por los distintos niveles de gobierno, la alta contagiosidad de nuevas variantes de la COVID-19, la saturación y el desbordamiento del sistema de salud público que sustentan la presente declaratoria del estado de excepción no pueden ser superados por mecanismos ordinarios.

**34.** Sin embargo, la Corte no puede dejar de advertir, como ya lo ha hecho antes, que ello *“no es atribuible únicamente a las consecuencias nocivas e imprevisibles de la pandemia provocada por el COVID-19, sino que, además, es responsabilidad directa*

---

<sup>3</sup> En el Dictamen 5-20-EE/20, también emitido en el contexto de la COVID-19, la Corte estableció que *“no admitirá una nueva declaratoria sobre los mismos hechos que han configurado calamidad pública en dos ocasiones previas con sus respectivas renovaciones”*. En el mismo Dictamen 5-20-EE, esta Corte estableció que *“a diferencia de otros hechos descritos en el decreto, referentes a la situación por la que ha atravesado el país desde marzo de 2020, la aparición de esta nueva variante del virus constituye un fundamento distinto a los mencionados en los decretos de estado de excepción que configuraron la calamidad pública con motivo de la pandemia por dos ocasiones anteriores. Si bien existen más de una decena de mutaciones del virus, el grado de virulencia de esta variante ha alertado a las autoridades sanitarias a nivel mundial”*.

*del Estado, sus funciones, los Gobiernos Autónomos Descentralizados y, en general, de los organismos encargados de propiciar oportunamente las herramientas y mecanismos ordinarios adecuados para enfrentar la situación que vivimos”.*<sup>4</sup>

**35.** A pesar de que las condiciones fácticas configuran una situación de calamidad pública que no puede ser superado mediante el régimen constitucional ordinario, la Corte insiste, tal y cual ha venido haciendo desde su dictamen 3-20-EE/20, en que es fundamental que las autoridades públicas competentes efectivicen gradualmente un régimen de transición y se adopten medidas efectivas, tales como sobre la prohibición de espectáculos públicos, restricciones vehiculares, regulación de transporte público, prohibición de bebidas alcohólica, regulación del uso de playas, regulación de clases presenciales, prohibición de apertura de bares, discotecas, centros de diversión, restricción de actividades físicas en lugares cerrados, regulación de aforos, suspensión de la jornada presencial en el sector público y teletrabajo, entre otras actividades. Al respecto, la Corte ha recalcado específicamente la base legal que, dentro del régimen ordinario, habilita a los distintos niveles de gobierno a tomar medidas específicas para afrontar la calamidad pública generada por la pandemia. El estado de excepción tampoco puede servir como un mecanismo para desconocer el régimen de competencias establecido en la Constitución ni para resolver las disputas sobre la gestión de competencias en favor del Ejecutivo o del gobierno central.

**36.** En el mismo dictamen 3-20-EE/20, la Corte estableció que el Presidente de la República debía preparar un proyecto de ley bajo criterios técnicos que regule la libertad de tránsito a efectos de controlar la propagación de la COVID-19. La Corte, en el dictamen 5-20-EE/20, añadió que *“la Asamblea Nacional deberá priorizar la discusión y tratamiento de la propuesta de ley correspondiente, a fin de implementar a la brevedad posible un cuerpo legal adecuado que permita una limitación técnica y razonable del derecho a la libertad de tránsito de forma temporal y únicamente para afrontar la pandemia”*.

**37.** A efectos de garantizar la ejecución de las disposiciones emitidas, la Corte estima pertinente establecer el plazo de 3 meses, contado a partir de la notificación del presente dictamen, para que el Presidente prepare y presente ante la Asamblea Nacional el referido proyecto de ley y de seis meses, contados a partir de la notificación del presente dictamen, para que la Asamblea discuta y trate dicho proyecto. El gobierno entrante y saliente coordinarán esta medida.

#### ***III.3.1.4. Verificación de que la declaratoria respete los límites temporales y espaciales en la Constitución***

**38.** En el dictamen 4-20-EE/20, la Corte ya manifestó que *“para cumplir con los principios de necesidad y proporcionalidad, las medidas que se adopten en un estado de excepción deben limitarse también al tiempo estrictamente requerido por las exigencias de la situación y al lugar donde específicamente ocurren los hechos que*

<sup>4</sup> Dictamen No. 5-20-EE/20 de 24 de agosto de 2020, párr. 33.

*justifican la declaratoria, sin que esto implique que siempre debe ser el tiempo máximo o el territorio nacional”.*

39. En relación con los límites espaciales, el Decreto y la información remitida a esta Corte justifica a partir de indicadores objetivos sobre el número de pacientes en las listas de espera de unidades de cuidados intensivos, de hospitalización, la tasa de incidencia, el porcentaje de positividad, el incremento de muertes, la suspensión de eventos, la autorización de bares, discotecas y centros de tolerancia, la gestión sanitaria, las aglomeraciones, el incremento de fallecidos y camas hospitalarias, entre otros, la necesidad de un estado de excepción focalizado a las provincias de Azuay, El Oro, Esmeraldas, Guayas, Loja, Manabí, Pichincha y Santo Domingo de los Tsáchilas, al ser estas las provincias más afectadas.

40. Ello es concordante con la facultad de decretar el estado de excepción en parte del territorio nacional, como autoriza la Constitución y se delimita expresamente en el artículo 1 del Decreto.

41. En cuanto a los límites temporales, en principio, la declaratoria del Decreto se enmarca dentro de los límites establecidos en la propia Constitución.<sup>5</sup>

### **III.3.2. Control material de las medidas extraordinarias adoptadas con fundamento en el estado de excepción**

42. Le corresponde a este Organismo analizar desde el punto de vista material si las medidas dispuestas en el Decreto Ejecutivo No. 1282, se ajustan a las exigencias constitucionales y legales previstas para el efecto.<sup>6</sup>

#### ***III.3.2.1 Sobre la suspensión de los derechos a la libertad de tránsito, de asociación y de reunión***

43. El artículo 3 del Decreto bajo análisis suspende el derecho a la libertad de tránsito y establece que el Comité de Operaciones de Emergencias Nacional, “*de forma conjunta*

---

<sup>5</sup> Al respecto, el artículo 164 de la Constitución establece que “*la Presidenta o Presidente de la República podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él...*”. El artículo 166 de la Constitución, por su parte, dispone: “*El decreto de estado de excepción tendrá vigencia hasta un plazo máximo de sesenta días*”.

<sup>6</sup> El artículo 123 de la LOGJCC establece: “*Para efectos del control material, la Corte Constitucional verificará que las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción cumplan los siguientes requisitos: 1. Que sean estrictamente necesarias para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria, y que las medidas ordinarias sean insuficientes para el logro de este objetivo; 2. Que sean proporcionales al hecho que dio lugar a la declaratoria; 3. Que exista una relación de causalidad directa e inmediata entre los hechos que dieron lugar a la declaratoria y las medidas adoptadas; 4. Que sean idóneas para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria; 5. Que no exista otra medida que genere un menor impacto en términos de derechos y garantías; 6. Que no afecten el núcleo esencial de los derechos constitucionales, y se respeten el conjunto de derechos intangibles; y, 7. Que no se interrumpa ni se altere el normal funcionamiento del Estado*”.

*con los comités de operaciones de emergencias del nivel desconcentrado dispondrán los horarios y mecanismos de restricción a cada uno de estos derechos”.*

**44.** El artículo 4, por su parte, establece que la *“limitación de este derecho se realizará únicamente con la finalidad de mantener el distanciamiento y reducir la propagación acelerada del virus”* en las ocho provincias en donde se encuentra vigente el estado de excepción.

**45.** El artículo 5 establece como medida específica el toque de queda, es decir, no se podrá circular en las vías y espacios públicos de las ocho provincias mencionadas *“a partir de las 20h00 a 05h00, desde el viernes 02 de abril de 2021 hasta el viernes 09 de abril de 2021”*. Se agrega que el Comité de Operaciones de Emergencias Nacional (COEN) puede *“extender esta temporalidad en atención a la evolución del contagio...”*. El mismo artículo añade el régimen de excepción de la aplicación de esta restricción para ciertos sectores y personas.

**46.** El artículo 7 determina que el alcance de la limitación del ejercicio a la libertad de asociación y reunión se realizará *“únicamente con la finalidad de evitar aglomeraciones que provocan un contagio acelerado”*. Adicionalmente, la misma disposición prohíbe la realización de todos los eventos de afluencia y congregación masiva en las ocho provincias en donde rige el estado de excepción. El mismo artículo también señala que *“respecto de otras actividades de asociación y reunión, el Comité de Operaciones Nacional determinará los términos de la ejecución de la suspensión”*.

**47.** Previo a efectuar el análisis de proporcionalidad de las medidas de suspensión del derecho a la libertad de tránsito y a la libertad de asociación y reunión, la Corte estima necesario pronunciarse sobre las amplias facultades otorgadas al COEN por las disposiciones anotadas.

**48.** En dictámenes previos, particularmente en los dictámenes 1-20-EE/20, 2-20-EE/20 y 3-20-EE/20, la Corte ya estableció que *“toda disposición u orden emitida por el COEN, 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”*. En la misma línea, la Corte ha sido enfática en señalar que las únicas medidas de suspensión y limitación de derechos válidas son aquellas que expresamente establece el Presidente de la República en los decretos que emita a efectos de la declaratoria de estado de excepción.

**49.** En el caso específico, la Corte observa que el Decreto faculta al COEN inclusive a extender los márgenes de aplicación temporal del toque de queda establecidos por el Presidente de la República y a definir los *“términos de la ejecución de la suspensión”* de la libertad de asociación y reunión.

**50.** La Constitución únicamente autoriza al Presidente de la República a establecer la suspensión y la limitación de ciertos derechos durante el estado de excepción.<sup>7</sup> Estas suspensiones deben ser concretas y debidamente justificadas en función de su idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

**51.** La Corte estima que la frase “*pudiendo este Comité extender esta temporalidad en atención a la evolución del contagio en las provincias mencionadas*” del artículo 5 del Decreto bajo examen plantea una autorización genérica que no se enmarca dentro de las atribuciones y competencias del COEN.<sup>8</sup>

**52.** Esta autorización abierta tampoco se ajusta con la medida específica y focalizada<sup>9</sup>, en términos temporales, del toque de queda que dispone el Decreto bajo examen. En efecto, el propio Presidente de la República establece de manera específica los términos de la limitación del derecho a la libertad de tránsito “*a partir de las 20h00 a 05h00, desde el viernes 02 de abril de 2021 hasta el viernes 09 de abril de 2021*”, razón por la cual resulta inoficioso extender la limitación más allá de esta fecha y hora.

**53.** La Corte también encuentra vicios de inconstitucionalidad en la frase del artículo 7 del Decreto, que refiere: “*respecto de otras actividades de asociación y reunión, el Comité de Operaciones Nacional determinará los términos de la ejecución de la suspensión*”.

**54.** Estas autorizaciones abiertas impiden que la Corte realice un control formal y material de las medidas que podría ejecutar el COEN durante el estado de excepción, conforme lo exigen los artículos 122 y 123 de la LOGJCC. Tampoco habría objeto de control, al autorizar que dichas medidas no sean emitidas mediante decreto ejecutivo.

**55.** A ello se suma que el COEN no es el organismo competente para definir, por fuera de los límites establecidos por el Presidente de la República, los “*términos de la ejecución de la suspensión*” del derecho a la libertad de asociación y de reunión. Por el contrario, estos términos debieron haber sido definidos de modo claro, justificados previamente por el Presidente de la República y plasmados en el Decreto objeto de control.

---

<sup>7</sup> Artículos 164 y 165 de la Constitución.

<sup>8</sup> El COEN, al ser un organismo de mando y asesoría técnica y científica y una instancia de coordinación interinstitucional no está facultado, sino solo para definir “*los detalles o contornos*” de la suspensión y limitación de derechos constitucionales que previamente establezca el Presidente de la República. Al respecto, ver el dictamen 5-20-EE/20, párr. 51.

<sup>9</sup> La Corte recuerda que en sus dictámenes 3-20-EE/20 y 5-20-EE/20 indicó que “*el Presidente de la República podría dictar una suspensión del derecho a la libertad de tránsito y un eventual toque de queda en el sector del país que requiera indispensablemente una medida de esta naturaleza y por el tiempo estrictamente necesario, en el marco de un estado de excepción focalizado y debidamente justificado, y en función de criterios técnicos coordinados con las autoridades seccionales, de salud y de manejo de riesgos competentes, sin perjuicio del control constitucional que en su momento le corresponde ejercer a este Organismo*”

**56.** El artículo 7, adicionalmente, no establece el marco temporal de la prohibición de eventos de afluencia y congregación masiva, ni para la limitación del derecho a la libertad de asociación y reunión. Por ello, a efectos de prevenir interpretaciones extensivas que lesionen indebidamente los derechos a la libertad de asociación y reunión, la Corte establece que esta prohibición será aplicable en los mismos límites temporales fijados por el Presidente de la República para el toque de queda, es decir, *“a partir de las 20h00 a 05h00, desde el viernes 02 de abril de 2021 hasta el viernes 09 de abril de 2021”*, sin perjuicio de las competencias que el ordenamiento jurídico atribuye al COEN, COES cantonales y a los organismos competentes.

**57.** Por otra parte, esta Corte observa que el estado de excepción declarado mediante el Decreto Ejecutivo No. 1282 tiene lugar durante el transcurso del proceso electoral que definirá la elección del Presidente de la República y que la suspensión y limitación de ciertos derechos, tal y como plantea el Decreto, podría resultar incompatible con este proceso democrático. De hecho, la suspensión y limitación de derechos durante la época electoral es una preocupación advertida e introducida por la Presidencia en los considerandos del Decreto Ejecutivo.

**58.** Por las razones anotadas, la Corte declara la inconstitucionalidad de la frase *“pudiendo este Comité extender esta temporalidad en atención a la evolución del contagio en las provincias mencionadas”* del artículo 5 y de la frase *“respecto de otras actividades de asociación y reunión, el Comité de Operaciones Nacional determinará los términos de la ejecución de la suspensión”* del artículo 7 del Decreto bajo análisis.

**59.** De tal manera, la limitación a la libertad de tránsito en el marco del estado de excepción focalizado queda establecida en los términos definidos expresamente por el Presidente de la República en el Decreto Ejecutivo No. 1282 *“a partir de las 20h00 a 05h00, desde el viernes 02 de abril de 2021 hasta el viernes 09 de abril de 2021”*.

**60.** A efectos de prevenir interpretaciones extensivas que puedan lesionar indebidamente los derechos a la libertad de asociación y reunión, teniendo en cuenta el periodo electoral por el que atraviesa el Estado ecuatoriano, la prohibición de eventos de afluencia y congregación masiva únicamente tendrá vigencia desde el viernes 02 de abril de 2021 hasta el viernes 09 de abril de 2021, de acuerdo con lo definido por el propio Presidente de la República.

**61.** Con ello, la Corte además considera que la vigencia de 30 días establecida en el artículo 10 del Decreto no fue debidamente focalizada ni justificada por el Presidente de la República, quien únicamente dispuso medidas concretas hasta el 09 de abril de 2021. Consecuentemente, la Corte dispone que el estado de excepción focalizado tendrá vigencia hasta el viernes 09 de abril de 2021.

**62.** Esta declaratoria no implica que el COEN y los COE cantonales deban abstenerse de participar en el tratamiento y la definición de soluciones frente a la calamidad pública, sin detrimento de las atribuciones y competencias establecidas en el

ordenamiento jurídico. Como ya señaló la Corte en el Dictamen 3-20-EE/20, las actuaciones de este organismo serán constitucionales siempre y cuando “*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*”.

**63.** Hechas estas consideraciones, la Corte pasará a analizar la idoneidad, necesidad y proporcionalidad<sup>10</sup> de las limitaciones impuestas por el Decreto bajo examen a efectos de prevenir contagios masivos y la saturación del sistema de salud pública.

**64.** Sobre la idoneidad de la limitación de los derechos a la libertad de tránsito y la libertad de asociación y reunión, particularmente sobre el toque de queda y la prohibición de eventos de afluencia y congregación masiva, diversas entidades como la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud, han afirmado y probado de manera científica que las medidas de aislamiento social dirigidas a limitar el movimiento de las personas, limitar reuniones masivas y reducir el hacinamiento en lugares públicos son adecuadas para disminuir la tasa de contagiosidad de la COVID-19 y consecuentemente, para reducir la saturación del sistema de salud pública.<sup>11</sup>

**65.** En cuanto a la necesidad, los datos provistos por los servicios de emergencias revelan que otras medidas propias del régimen de competencias ordinario han sido insuficientes para controlar los niveles de contagio del virus. A ello se suma la ineffectividad de las medidas y acciones ejecutadas por las diversas entidades públicas. De hecho, se evidencia que más del 30% de cantones, la mayoría de ellos pertenecientes a las ocho provincias en donde rige el estado de excepción, han permitido el funcionamiento de bares, discotecas y centros de tolerancia. Los datos oficiales también evidencian más de 347.000 incidentes de fiestas clandestinas, aglomeraciones y escándalos en el espacio público entre el 01 de diciembre de 2020 y el 25 de marzo de 2021, incluso a pesar de que las autoridades han suspendido más de un millar de eventos durante el mismo periodo.

---

<sup>10</sup> La idoneidad “*debe valorar si existe concordancia o no entre los medios utilizados y los fines perseguidos*”, la necesidad evalúa que “*la medida seleccionada debe ser la más benigna posible en relación al derecho intervenido*” y la proporcionalidad examina si “*si las ventajas que se obtienen mediante la intervención del derecho, se compensan con las suspensiones y/o limitaciones que implican para sus titulares*”. Ver dictamen 3-20-EE/20 de 29 de junio de 2020, párr. 106 y ss.

<sup>11</sup> 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. Directora de la OPS pide analizar las tendencias de la pandemia en cada territorio antes de flexibilizar las medidas de distanciamiento. Disponible en: <https://www.paho.org/es/noticias/5-5-2020-directora-ops-pide-analizar-tendencias-pandemia-cada-territorio-antes>

**66.** Con estos datos, la Corte considera que la limitación acotada de los artículos 5 y 7 del Decreto bajo análisis, en los términos temporales definidos en los párrafos previos, es la opción menos lesiva para disminuir la tasa de contagiosidad de la COVID-19 y, consecuentemente, para reducir la saturación del sistema de salud pública.

**67.** Sobre la proporcionalidad, la Corte ya ha señalado anteriormente que los efectos de la COVID-19 han sido devastadores. En el caso específico, el objetivo de disminuir la transmisión de las nuevas variantes del COVID-19 y reducir la saturación del sistema de salud pública, resguardando el derecho a la vida y a la salud, es mayor a la intervención que se genera en el derecho a la libertad de tránsito y a la libertad de asociación y reunión. Consecuentemente, la Corte observa que existe una relación proporcional entre el fin constitucionalmente legítimo que se persigue y la afectación de derechos generada.

**68.** A efectos de asegurar la tutela efectiva de la libertad de tránsito y la libertad de asociación y reunión, la Corte estima necesario reiterar su línea jurisprudencial establecida en el marco de los dictámenes de estado de excepción con motivo del COVID-19.

**69.** En primer lugar, el análisis en abstracto del presente Decreto de estado de excepción no equivale a la convalidación de decisiones particulares adoptadas por las autoridades públicas, pues cada una de ellas deberá cumplir con los estándares del test de proporcionalidad que se detallan en los párrafos subsiguientes.

**70.** El toque de queda y la prohibición de realización de eventos de afluencia y congregación masiva, así como las demás medidas adoptadas en el marco del presente estado de excepción, no pueden interrumpir el funcionamiento normal del Estado.

**71.** La suspensión y limitación de los derechos a la libertad de tránsito y a la libertad de reunión y asociación serán idóneas, necesarias y proporcionales, únicamente si buscan combatir la pandemia causada por la COVID-19 y no afecten el ejercicio de otros derechos constitucionales.

### ***III.3.2.2 Sobre la movilización de entidades de la administración pública***

**72.** El artículo 2 del Decreto bajo análisis dispone la movilización de todas las entidades de la Administración Pública Central e Institucional hacia las ocho provincias en donde rige el estado de excepción.

**73.** Al Ministerio de Salud Pública se le dispone el fortalecimiento de acciones y mecanismos para la atención de la gravedad de la emergencia sanitaria en las ocho provincias en donde rige el estado de excepción. Dado que esta medida, en abstracto, no limita ni suspende derechos, la Corte estima innecesario analizar su proporcionalidad.

La Corte destaca esta medida supone una mera disposición administrativa ordinaria que puede tomar el Ejecutivo.

**74.** Al Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias se le dispone la coordinación de con los GADs correspondientes. Esta medida tampoco suspende o limita derechos, por lo que no es necesario realizar un análisis de la proporcionalidad de la misma. La Corte destaca que la coordinación entre entidades públicas no es una medida extraordinaria, sino un deber que permanentemente impone el artículo 227 de la Constitución. Este deber es fundamental entre las instituciones y autoridades que conforman el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados a efectos de superar la pandemia de la COVID-19.

**75.** El artículo 2 del Decreto también dispone la movilización de la Policía Nacional, estableciendo que *“su participación estará orientada a mantener el orden público y a vigilar el cumplimiento de las restricciones y limitaciones contenidas en el presente decreto”*. Por otra parte, el Decreto establece 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 (...) y que su participación específica estará relacionada con la colaboración en el control de las limitaciones de derechos dispuestas”*. Adicionalmente, se establece que su actuación en la gestión de riesgos se desarrollará de conformidad con la Ley de Seguridad Pública y del Estado y su Reglamento.

**76.** En Dictámenes previos, esta Corte ya estableció que la movilización de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas en el contexto de la pandemia de la COVID-19 era *“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”.

**77.** Asimismo, la Corte señaló que, de acuerdo con la jurisprudencia interamericana, *“...las funciones militares y de policía deben guiar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo, a cargo de las autoridades internas”*. La Corte destaca que el artículo 2 del Decreto bajo examen cumple con la proporcionalidad, al establecer que la participación de las Fuerzas Armadas es complementaria y deberá ser coordinada con las acciones llevadas a cabo por la Policía Nacional. La Corte reitera que la participación de la fuerza pública en el marco del estado de excepción no debe interferir con el pleno ejercicio de otros derechos constitucionales no limitados, especialmente de los derechos de participación.

**78.** En la misma línea, la Corte concluyó que la movilización de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas es proporcional siempre y cuando todas sus acciones sean ejecutadas: *“(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 fuerza”.*

**79.** En el caso específico, la Corte reitera lo anotado y añade que toda acción de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas será idónea, necesaria y proporcional siempre y cuando respete de manera estricta los límites territoriales y temporales establecidos en el Decreto y además garantice el normal desarrollo del proceso electoral y las elecciones a celebrarse el próximo 11 de abril de 2021.

### ***III.3.2.3 Sobre las requisiciones***

**80.** Las requisiciones ordenadas en el artículo 8 del Decreto bajo examen tienen como propósito atender las circunstancias excepcionales ocasionadas por la calamidad pública. Como ya ha anotado previamente esta Corte, esta medida deberá ejecutarse en estricto respeto de los derechos constitucionales y de conformidad con el ordenamiento jurídico, especialmente con lo dispuesto en la Ley de Seguridad Pública y del Estado, su Reglamento y el Reglamento de Requisición de Bienes.

**81.** La idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la ejecución de las requisiciones dependerá de que, en cada caso concreto, de que se realicen *“en casos de extrema necesidad y en estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico aplicable”*<sup>12</sup>, únicamente con el fin de combatir la calamidad pública, preservar la prestación de servicios esenciales en el país, proteger los derechos de los ciudadanos y dentro de los límites temporal y territoriales establecidos por el estado de excepción focalizado.

**82.** La Corte además estima necesario realizar las siguientes consideraciones adicionales respecto a la declaratoria del presente estado de excepción:

### ***III.3.2.4 Sobre oportunidad del estado de excepción y la claridad de las medidas adoptadas***

**83.** En relación a las medidas adoptadas en el marco de un estado de excepción y su anuncio oportuno, esta Corte ha señalado que estas son constitucionales si previamente son informadas a la ciudadanía por todos los medios posibles *“con el fin de brindar seguridad y certeza; así como proteger y respetar los derechos que no han sido suspendidos y limitados, y aquellos que no son susceptibles de intervención y que permanezcan vigentes a pesar del estado de excepción”*.<sup>13</sup>

**84.** Es importante señalar que, si bien el estado de excepción responde a hechos imprevisibles o sobrevinientes, en la medida de lo posible su declaratoria debe efectuarse de manera **oportuna**, es decir, que responda de manera apropiada al

<sup>12</sup> Dictamen 3-20-EE/20 de 29 de junio de 2020, párr. 137.

<sup>13</sup> Dictamen 1-20-EE/20 de 19 de marzo de 2020, párr. 74.

momento y a la situación que se debe enfrentar, pero también que considere el contexto social en el que se declara el estado de excepción. De esta manera, las medidas que se adopten son más eficaces, al ser conocidas y acogidas de mejor manera por la población.

**85.** Esta Corte observa que, aun cuando el Ejecutivo contaba oportunamente con la información sobre la que fundamentó la declaratoria del estado de excepción, dicha declaratoria no se efectuó sino hasta la noche previa al feriado nacional que inició el 2 de abril de 2021, sin considerar el momento en que se adoptaba esta medida, ni las posibles confusiones que pudo suscitar en la población.

**86.** En el mismo sentido, esta Corte ha sostenido que las medidas que se adoptan en el marco de un estado de excepción deben ser **claras y coordinadas** con las demás autoridades locales y nacionales. Esto garantiza la eficacia de las medidas ordenadas porque brinda seguridad jurídica, facilita su comprensión por parte de la población y la articulación y coordinación con las demás autoridades nacionales y locales. De esta manera se asegura que el objetivo del estado de excepción se cumpla.

**87.** Sin embargo, tal como se ha indicado en párrafos anteriores algunas de las medidas contenidas en el Decreto Ejecutivo No. 1282 incurren en condicionamientos innecesarios que restan claridad y certeza. Por ejemplo, la ciudadanía no contó con información oportuna sobre las restricciones vehiculares vigentes en distintos cantones. Adicionalmente, se debió considerar que las medidas adoptadas en el Decreto de estado de excepción no generen confusión en relación a aquellas adoptadas previamente por los COE cantonales y así, garantizar la seguridad jurídica.

### ***III.3.2.5 Sobre la necesidad de adoptar medidas sanitarias estructurales***

**88.** Para la Corte, es imprescindible que las autoridades competentes adopten medidas estructurales eficaces para combatir la pandemia de la COVID-19. Entre esas medidas, es crucial, por ejemplo, que se adopte un plan integral, transparente y concertado de vacunación para maximizar los beneficios de la inmunización en el país. Por ejemplo, la OMS ya ha señalado que “*la vacunación desempeña un papel fundamental a la hora de limitar el impacto de una pandemia...*”.<sup>14</sup> En el mismo sentido, la celeridad en la administración de políticas sanitarias eficaces es fundamental para superar la calamidad pública.

### ***III.3.2.6 Sobre la focalización del estado de excepción***

**89.** Debe entenderse que la focalización geográfica de un estado de excepción es razonable cuando, al menos: i) se identifica claramente la delimitación geográfica, estableciendo concretamente la jurisdicción o jurisdicciones cantonales, provinciales o

---

<sup>14</sup> OMS, Directrices para el desarrollo y la adopción de un plan nacional de despliegue y vacunación contra la gripe pandémica. Disponible en: [https://www.who.int/influenza\\_vaccines\\_plan/resources/IER\\_Deployment\\_Guidance\\_SP.pdf?ua=1](https://www.who.int/influenza_vaccines_plan/resources/IER_Deployment_Guidance_SP.pdf?ua=1)

regionales sobre las que rige el estado de excepción, y ii) se acompaña la suficiente información objetiva que da cuenta de la real ocurrencia de los hechos en las jurisdicciones específicas sobre las que se declara el estado de excepción y su situación calamitosa en comparación con otras jurisdicciones.

#### **IV. DICTAMEN**

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

**1.** Declarar la constitucionalidad parcial del Decreto Ejecutivo No. 1282 de 01 de abril de 2021, que contiene la declaratoria del estado de excepción en las provincias de Azuay, El Oro, Esmeraldas, Guayas, Loja, Manabí, Pichincha y Santo Domingo de los Tsáchilas por la situación agravada del Covid-19, únicamente hasta el 09 de abril de 2021 inclusive, bajo el cumplimiento de los siguientes parámetros:

**i)** Las Fuerzas Armadas durante el estado de excepción podrán participar en el control del orden público según lo establece el artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 1282, únicamente dentro del horario dispuesto para el toque de queda, exclusivamente para la vigilancia del cumplimiento de las restricciones establecidas en el Decreto y ejercerán un rol excepcional, complementario y coordinado con el de la Policía Nacional cumpliendo los parámetros de este dictamen. Todo esto, en protección de los derechos de la ciudadanía y garantía del normal funcionamiento de las instituciones que prestan servicios públicos y privados indispensables para combatir la crisis y en observancia de la normativa nacional e internacional relativa al uso progresivo de la fuerza.

**ii)** La suspensión de los derechos a la libertad de tránsito y libertad de asociación y reunión, será idónea, necesaria y proporcional, únicamente dentro del horario dispuesto para el toque de queda y siempre que permitan cumplir los objetivos del estado de excepción sin interrumpir el normal funcionamiento del Estado, en especial, del proceso electoral en curso. Así mismo, deberán tomar en cuenta las posibles afectaciones a grupos en situación de vulnerabilidad

**iii)** Las actuaciones del COE Nacional serán constitucionales, siempre que cumplan las condiciones establecidas en esta decisión.

**iv)** De proceder a requisiciones, se deberá justificar su idoneidad, necesidad y proporcionalidad, en cumplimiento del ordenamiento jurídico aplicable.

**2.** Bajo las consideraciones expuestas en este dictamen, declarar la inconstitucionalidad de los siguientes artículos del Decreto Ejecutivo No. 1282:

**i)** Del artículo 10 del Decreto Ejecutivo No. 1282 que establece la duración de 30 días del estado de excepción y, bajo las consideraciones expuestas en este dictamen.

En razón de que las medidas que se adoptan en el Decreto No. 1282 están justificadas únicamente hasta el 09 de abril de 2021, **disponer que el estado de excepción regirá solamente hasta esa fecha a la medianoche.**

ii) Del artículo 5 del Decreto Ejecutivo No. 1282, relativo a la implementación del toque de queda, específicamente de la frase que señala: *“pudiendo este Comité extender esta temporalidad en atención a la evolución del contagio en las provincias mencionadas”*.

iii) Del artículo 7 del Decreto Ejecutivo No. 1282, relativo a la limitación de la libertad de asociación y reunión, específicamente de la frase que señala: *“respecto de otras actividades de asociación y reunión, el Comité de Operaciones Nacional determinará los términos de la ejecución de la suspensión”*.

3. Reiterar que las medidas que se adoptan al declarar un estado de excepción deben cumplir estrictamente con los parámetros de idoneidad, necesidad y proporcionalidad respecto de la situación que motivó su declaratoria, caso contrario, estas no pueden ser admisibles pues contravienen los parámetros constitucionales y los criterios desarrollados por esta Corte.

4. Recordar al Presidente de la República y a las autoridades competentes que deben realizarse todos los esfuerzos necesarios para adoptar las medidas dirigidas a evitar las aglomeraciones y reuniones masivas con base en las atribuciones del régimen constitucional ordinario, pues el estado de excepción tiene un carácter excepcional.

5. Instar al Presidente de la República a adoptar medidas coordinadas y oportunas para hacer frente a los efectos de la pandemia COVID-19, procurando que estas sean difundidas a la población con la suficiente antelación y así, evitar contradicciones y confusión con las medidas adoptadas por los COE cantonales.

6. Disponer que, en el plazo máximo de tres meses, contados a partir de la notificación del presente dictamen, el Presidente de la República elabore y presente ante la Asamblea Nacional un proyecto de ley que regule de manera adecuada y permita una limitación técnica y razonable del derecho a la libertad de tránsito de forma temporal y únicamente para afrontar la pandemia.

7. Disponer que, en el plazo máximo de seis meses, contados a partir de la notificación del presente dictamen, la Asamblea Nacional trate y discuta dicho proyecto.

8. Ratificar los parámetros establecidos en los dictámenes 3-20-EE/20 y 5-20-EE/20.

9. Disponer la apertura y acumulación de la fase de verificación del cumplimiento de este dictamen al caso No. 5-20-EE/20.

10. Disponer que el Presidente de la República, una vez que concluya el período de vigencia del estado de excepción, remita a la Corte Constitucional el informe correspondiente, de conformidad con el artículo 166 de la Constitución.

11. Notifíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor, de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Hernán Salgado Pesantes (voto concurrente); tres votos salvados de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría y Daniela Salazar Marín; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet; en sesión extraordinaria de martes 06 de abril de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**DICTAMEN No. 1-21-EE/21**

**VOTO CONCURENTE**

**Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes**

1. He apoyado con mi voto la resolución de mayoría de no permitir que se extienda por treinta días el estado de excepción decretado por el Presidente de la República. La principal cuestión que he considerado es que el país, en los próximos días (11 de abril) debe concurrir a las urnas para elegir democráticamente -en segunda vuelta- a los dos primeros mandatarios de la República.
2. Considero que no es adecuado que estas elecciones se realicen en el marco jurídico de un estado de excepción. Si bien el fenómeno sanitario de la pandemia (Covid-19) es un peligroso desafío me inclino a mantener una óptima atmósfera de libertad y democracia en el Ecuador.

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón.-** Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes, en la causa 1-21-EE, fue presentado en Secretaría General el 06 de abril de 2021, mediante correo electrónico a las 14:43; y, ha sido procesado conjuntamente con el Dictamen.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**DICTAMEN No. 1-21-EE/21**

**VOTO SALVADO**

**Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría y Daniela Salazar Marín**

1. La Corte Constitucional ha aprobado el dictamen 1-21-EE/21, con el voto de mayoría de las juezas y jueces constitucionales Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Hernán Salgado Pesantes que declara la constitucionalidad parcial del Decreto Ejecutivo No. 1282 de 1 de abril de 2021 relativo al *“estado de excepción por calamidad pública en las provincias de Azuay, El Oro, Esmeraldas, Guayas, Loja, Manabí, Pichincha y Santo Domingo de los Tsáchilas, por la situación agravada de la COVID-19, sus consecuencias en la vida y salud de los ciudadanos y sus efectos en el Sistema de Salud Pública, a fin de reducir la velocidad del contagio”*. Respetuosamente disentimos de la decisión de la mayoría y formulamos un voto salvado sobre la base de los argumentos que exponemos a continuación.

2. Como ya manifestamos en el voto salvado del Dictamen No. 3-20-EE/20, el estado de excepción, al ser un mecanismo previsto por el constituyente para afrontar graves crisis que atenten contra la supervivencia y funcionamiento del Estado, trae consigo facultades extraordinarias que concentran el poder en el Ejecutivo y posibilitan incluso la restricción de derechos, con el único afán de permitir el regreso a la normalidad y estabilidad. Es justamente por esta razón que, para evitar excesos, arbitrariedades, decisiones discrecionales y desmedro de la democracia, existen límites expresos previstos en la propia Constitución que deben ser estrictamente observados por el presidente de la República y controlados por la Corte Constitucional. Alejarse de la excepcionalidad de esta figura y sus límites constituye un grave riesgo para la institucionalidad y la democracia de un Estado y, por tanto, solo puede recurrirse a un estado de excepción cuando los cauces ordinarios han sido desbordados y no existe otra vía para afrontar la crisis.

3. Partimos de la premisa de que la labor de esta Corte Constitucional no es la de definir la política pública más conveniente o las medidas más idóneas para enfrentar los efectos de la pandemia de COVID-19. Tampoco es labor de esta Corte determinar en qué circunstancias en el contexto de la pandemia, es conveniente hacer uso de la facultad para declarar un estado de excepción. Esta facultad es privativa del presidente de la República. Por el contrario, el control constitucional que realiza la Corte Constitucional tiene por objeto el Decreto a través del cual se declara el estado de excepción y, por lo tanto, se enfoca en verificar si este ofrece razones y fundamentos suficientes para que el presidente de la República asuma las facultades extraordinarias autorizadas bajo un estado de excepción.

4. Los requisitos que el Decreto Ejecutivo debe cumplir, y cuyo cumplimiento le corresponde determinar a esta Corte Constitucional, se encuentran regulados de manera detallada en la propia Constitución de la República (artículos 164 al 166) así como en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (artículos 120 al 123). En particular, le corresponde a la Corte Constitucional realizar un escrutinio estricto para determinar si se ha justificado de manera adecuada la configuración de una de las causales que ameritan el estado de excepción; si se ha justificado cada una de las medidas extraordinarias a ser adoptadas, incluyendo la eventual suspensión de derechos; si se ha cumplido con las formalidades de las que debe estar revestido el Decreto justamente para permitir su control; y si los hechos que motivan la declaratoria de estado de excepción no pueden ser superados bajo el régimen constitucional ordinario.

5. En esa línea, coincidimos con el control constitucional realizado por la Corte Constitucional en el Dictamen de mayoría en cuanto determina que no es constitucional que el Decreto Ejecutivo No. 1282 faculte al COE nacional a extender los márgenes de aplicación temporal del toque de queda establecidos por el presidente de la República, así como a definir los términos de ejecución de la suspensión de los derechos a la libertad de asociación y reunión. El Decreto Ejecutivo de estado de excepción debe ser claro, específico y establecer de manera explícita qué derechos se encuentran suspendidos y qué medidas extraordinarias serán adoptadas<sup>1</sup>. En todo Decreto de estado de excepción deben identificarse claramente los derechos cuyo pleno goce será limitado o suspendido, así como el ámbito temporal y geográfico que justifica tal excepción. Ello permite, por un lado, que la ciudadanía conozca a qué medidas debe atenerse y, por otro, el control político por parte de la Asamblea Nacional y el control constitucional por parte de la Corte Constitucional. De manera tal que pretender que el COE nacional defina la suspensión de derechos durante un estado de excepción, permitiendo que dicho Comité extienda la temporalidad del estado de excepción en atención a la evolución del contagio en las provincias mencionadas, como plantea el Decreto Ejecutivo No. 1282 en su artículo 5, o que dicho Comité determine los términos de la ejecución de la suspensión respecto de otras actividades de asociación y reunión, como plantea el Decreto en su artículo 7, resulta contrario a la Constitución, como bien señala el Dictamen de mayoría.

6. Esta autorización genérica que el Decreto Ejecutivo No. 1282 pretende delegar al COE nacional resulta aún más riesgosa si se toma en cuenta que el Ecuador se encuentra

---

<sup>1</sup> No podemos dejar de observar que el Decreto ni siquiera distingue entre suspensión o restricción de derechos y utiliza de forma indistinta ambos términos. Esto se observa, por ejemplo, en el artículo 3 del Decreto que establece “SUSPENDER el ejercicio del derecho de la libertad de tránsito y derecho a la libertad de asociación y reunión” y en el artículo 7 que señala “... el alcance de la limitación del ejercicio del derecho a la libertad de asociación y reunión” (el énfasis es nuestro). En tal sentido, consideramos necesario aclarar que mientras la suspensión de un derecho se entiende como la privación temporal del goce y ejercicio de este, la restricción de un derecho no implica una privación temporal sino la imposición de ciertos límites a determinadas manifestaciones del ejercicio de un derecho. Es fundamental que el Decreto de estado de excepción sea claro en determinar qué derechos se encuentran suspendidos y qué derechos se encuentran limitados en el contexto de una situación excepcional.

a las puertas de un proceso electoral. Según nuestro criterio, existen actividades propias del proceso electoral que exigen traslados y reuniones, así como otras formas de ejercicio de los derechos de asociación y reunión, que no podrían quedar supeditadas a decisiones del COE nacional que podrían llegar a ampliar los términos del estado de excepción que se decretó. Ciertamente, el proceso de votación e incluso las actividades de control y escrutinio de los resultados electorales deben desarrollarse en estricto cumplimiento de las medidas de bioseguridad vigentes. Sin embargo, la amplia delegación que el Decreto de estado de excepción confiere al COE nacional, podría significar que este comité adopte medidas que impacten negativamente en el ejercicio de los derechos relacionados con el proceso electoral. En tal sentido, coincidimos con el Dictamen de mayoría en que una instancia de coordinación interinstitucional como el COE nacional no está facultada por la Constitución a ampliar las medidas extraordinarias que se encuentran dispuestas en el Decreto de estado de excepción, sino que su actuación debe estar siempre enmarcada dentro de los límites establecidos por el presidente de la República en el Decreto de estado de excepción.

7. También coincidimos con el control constitucional realizado por la Corte Constitucional en el Dictamen de mayoría en la medida en que restringe el límite temporal del régimen de excepción. El Decreto de estado de excepción emitido por la Presidencia establece en su artículo 10 una vigencia de 30 días, sin embargo, el mismo Decreto justifica la necesidad de medidas extraordinarias únicamente hasta el viernes 9 de abril de 2021. Esta Corte ha reiterado a la Presidencia, a través de sus Dictámenes, que tiene la *“obligación de justificar de forma expresa las razones para declarar un estado de excepción por treinta días”* y que a esta Corte le corresponde verificar que exista *“una concordancia entre la temporalidad de la declaratoria y la temporalidad de las medidas dispuestas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción”*<sup>2</sup>. Toda vez que las medidas extraordinarias dispuestas en el Decreto sólo tienen una vigencia de 9 días, y las demás que se pretendería disponer por decisión del COE nacional son inconstitucionales puesto que este carece de la competencia para hacerlo, no se verifica la concordancia entre la temporalidad de la declaratoria y la temporalidad de las medidas dispuestas con fundamento en el estado de excepción. Puesto que el presidente de la República ha incumplido con su deber de justificar en el Decreto que requiere un régimen de excepción por 30 días, la Corte no podía más que disponer que el estado de excepción regirá solamente hasta esa hasta el 09 de abril de 2021 a la medianoche, como en efecto lo ha hecho.

8. Reconocemos que, mientras el Decreto Ejecutivo No. 1217 que fue objeto del Dictamen de constitucionalidad No. 7-20-EE/20, tuvo como fundamento principal la prevención de un posible riesgo futuro, lo que es contrario a la Constitución, el Decreto Ejecutivo No. 1282, objeto del presente Dictamen de constitucionalidad, ya no es meramente preventivo, sino que se fundamenta en hechos que tienen real ocurrencia. En particular, el alto contagio comunitario de variantes más virulentas de COVID-19 y el desborde del sistema de salud pública para atender estos contagios, así como las altas

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 7-20-EE/20 de 27 de diciembre de 2020, párrs. 56 y 57.

cifras de personas fallecidas a causa de esta pandemia. Estos hechos evidencian una situación de extrema gravedad que no desconocemos y que debe ser atendida de forma prioritaria y oportuna.

9. Las afectaciones a la vida y la salud de las personas pueden justificar que determinadas restricciones a otros derechos sean permisibles. Sin embargo, las medidas de restricción y suspensión de derechos que se dispongan a través de un estado de excepción fundamentado en la causal de calamidad pública debido al incremento en el contagio de COVID-19, deben ser estrictamente proporcionales para atender la finalidad legítima de proteger la vida y la salud. De ahí que la Presidencia de la República, cuando a través del Decreto de estado de excepción determina restricciones o suspensión de derechos constitucionales, tiene la carga de probar que tales medidas son idóneas para alcanzar este fin, no existiendo medios menos lesivos para alcanzarlo y que la afectación ocasionada no resulta más perjudicial para el derecho afectado que el beneficio obtenido.

10. En nuestro criterio, las medidas adoptadas por el Decreto Ejecutivo No. 1282 no son conducentes a atacar la crisis sanitaria en la que se justifica el estado de excepción ni tampoco son suficientes para ello, tanto por la naturaleza de las medidas como por su tiempo de duración.

### **Sobre las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción**

11. Como ya ha quedado establecido en dictámenes previos y como hemos manifestado en el voto salvado del Dictamen No. 3-20-EE/20, la pandemia que enfrentamos a nivel mundial, hace meses que dejó de ser una crisis *imprevisible* e *intempestiva*, pues estará con nosotros por un tiempo indefinido y se ha convertido en nuestra “nueva normalidad”<sup>3</sup>. En consecuencia, los mecanismos extraordinarios, como el estado de excepción, no tienen la capacidad ni están hechos para afrontar circunstancias permanentes e indefinidas, pues aquello implica desnaturalizar su objeto y abusar de una figura que tiene fines y alcances claramente definidos por el constituyente.

12. Es por esa razón que, incluso entendiendo las enormes dificultades y retos que supone para el país y para el gobierno nacional, esta Corte ha advertido de modo permanente al presidente de la República sobre la necesidad de crear un ordenamiento jurídico acorde a estas nuevas necesidades y sobre la importancia de adoptar medidas estructurales que permitan realmente afrontar la pandemia desde los cauces ordinarios. Sin embargo, el presidente de la República ha hecho caso omiso de las advertencias señaladas por la Corte en sus dictámenes y continúa, simplemente, decretando estados de excepción. Esta “nueva normalidad” es la que, a nuestro juicio, debe ser enfrentada bajo el régimen constitucional ordinario de forma coordinada y bajo la adopción de mecanismos estructurales. El mal uso que se está haciendo del estado de excepción lo

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, voto salvado del dictamen No. 3-20-EE/20 de 29 de junio de 2020, párr. 16.

ha convertido en una herramienta para adoptar medidas como parche a problemas estructurales, con efectos únicamente coyunturales y de solución provisional, como detallaremos a continuación:

**13.** En primer lugar, dentro de la información remitida a esta Corte por la Presidencia de la República y constante también en los considerandos del Decreto Ejecutivo No. 1282, se opta por focalizar el ámbito del estado de excepción a 8 provincias. En principio, aquello es adecuado pues reconoce que no existe la misma situación a nivel nacional y, por primera vez, opta por centrar las medidas en aquellos lugares donde la crisis podría haberse agravado hasta el punto de no poder ser manejada por cauces ordinarios, sin extender los efectos de un estado de excepción a ámbitos territoriales en los cuales la suspensión o restricción de derechos sería desproporcionada pues la pandemia no ha tenido el mismo impacto. No obstante, no existe en el Decreto bajo examen una justificación evidente de por qué se ha escogido estas provincias y cómo específicamente en cada una de ellas se ha excedido su capacidad de manejo ante hechos imprevisibles o imprevistos. Todas las cifras aportadas por la Presidencia son nacionales y aunque demuestran la gravedad actual de la situación, por tratarse de zonas determinadas, deberían evidenciar la situación concreta de cada una de ellas y presentar una justificación también específica. De lo contrario, la focalización del estado de excepción se convierte en arbitraria y puramente subjetiva, impidiendo que la Corte pueda hacer un control real y efectivo de su necesidad.

**14.** En segundo lugar, de esa misma información se evidencia con claridad que esta situación se viene agravando desde diciembre de 2020 y que el crecimiento de las cifras de contagios ha sido constante durante los últimos 3 meses. Con lo cual, lejos de ser *imprevisible* o *intempestiva* la grave situación actual, es evidente que las autoridades tenían pleno conocimiento de las implicaciones de la llegada de nuevas cepas del virus al país y de sus consecuencias para el sistema sanitario.

**15.** Además, el calendario de feriados y el calendario electoral es definido con anterioridad a estos hechos y por tanto tales fechas debían ser tomados en cuenta en las decisiones estatales relacionadas con la lucha contra la pandemia. Al respecto, cuando se adoptó el último estado de excepción previo al feriado de diciembre, esta Corte ya expresó que *“no desconoce la importancia de reforzar el control durante las fiestas de diciembre con miras a asegurar el cumplimiento de las medidas dispuestas por las autoridades con el fin de evitar aglomeraciones y reuniones masivas. Sin embargo, para reforzar tales controles no se justifica la adopción de un estado de excepción”*<sup>4</sup>. Aun cuando es evidente que hemos llegado a una situación incontrolable, consideramos que no debió esperarse al último minuto antes del inicio del feriado nacional para intentar adoptar medidas para evitar el aumento de contagios.

**16.** Lastimosamente, al haber desconocido las órdenes emitidas por esta Corte de crear un marco jurídico capaz de afrontar estas crisis a largo plazo y de implementar medidas de políticas públicas apropiadas para la lucha contra el COVID-19, nos vimos ante el

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 7-20-EE/20 de 27 de diciembre de 2020, párr. 59.

lamentable escenario de que se intentó responsabilizar a la Corte Constitucional por una supuesta imposibilidad de controlar la crisis sanitaria. Luego, producto de la aclaración emitida por la Corte a través de un comunicado de prensa, el gobierno optó por emitir, nuevamente un decreto ejecutivo de estado de excepción de última hora, sin planificación, y cuyos considerandos evidencian que los hechos que lo justifican no son *imprevisibles*, *supervinientes* ni reflejan la *necesidad* de acudir a un régimen extraordinario como único mecanismo para enfrentar hechos que han sido constantes a lo largo del último año<sup>5</sup>.

**17.** En tercer lugar, las medidas establecidas en el Decreto Ejecutivo No. 1282 no son realmente conducentes al fin perseguido y, en su mayoría, ni siquiera requieren de un estado de excepción para ser adoptadas. De hecho, las medidas dispuestas por el Decreto, a excepción de la movilización de las Fuerzas Armadas y el toque de queda, ya han sido empleadas por los COEs cantonales en los últimos meses. En particular, observamos que medidas de restricción a la movilidad y reunión en eventos de congregación masiva ya han sido implementadas por los COEs cantonales en los últimos meses sin necesidad de recurrir a un estado de excepción. Así, a través de restricciones para vehículos privados, transporte público, cierre de locales comerciales y prohibición de realización de eventos, los COEs han controlado la movilidad y reuniones de las personas. Según ha expresado esta Corte:

*Toda vez que sin recurrir a un estado de excepción es posible restringir aforos, actividades comerciales, circulación de vehículos, entre otras medidas dirigidas a regular el uso del espacio público y privado, a juicio de esta Corte, no se justifica recurrir a esta figura excepcional para adoptar tales medidas. Lo que es más, la falta de eficacia de las medidas adoptadas por el gobierno nacional y los gobiernos locales para controlar las aglomeraciones y reuniones masivas no puede utilizarse como fundamento para la configuración de la causal de calamidad pública [...], la ausencia o ineficacia de controles para impedir el aumento de aglomeraciones y reuniones masivas de por sí restringidas, no constituye un fundamento para justificar la existencia de una calamidad pública que exija la adopción de un nuevo estado de excepción. Las “fiestas clandestinas”, “libadores” y “escándalos en espacios privados y públicos” no justifican un estado de excepción<sup>6</sup>.*

**18.** Las restricciones vehiculares impuestas por los COEs cantonales tienen, en cierta medida, un efecto comparable al toque de queda impuesto en el decreto de estado de excepción, pues esta tiene como único objetivo evitar fiestas y reuniones clandestinas durante las noches. Sin embargo, esto no afronta de modo real el problema y la crisis sanitaria, pues durante el día las aglomeraciones en centros comerciales, restaurantes, iglesias y otros lugares no están siendo evitadas ni controladas.

<sup>5</sup> Desde el Dictamen 1-20-EE/20, emitido en el contexto de la COVID-19, la Corte estableció que la imprevisibilidad es un requisito para que se configure la causal de calamidad pública.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 7-20-EE/20 de 27 de diciembre de 2020, párrs. 36 y 37.

**19.** El hecho de que no exista una correcta y adecuada coordinación entre los COEs cantonales, el COE Nacional y el gobierno central, no constituye una razón que justifique la necesidad de recurrir a un mecanismo extraordinario y excepcional como es el estado de excepción. Lo mismo sucede respecto de la ejecución inapropiada o deficiente de las medidas para enfrentar la pandemia por parte de los GADs. Para corregir esto no se requiere de un estado de excepción sino del desarrollo de normativa, políticas públicas y del trabajo conjunto y coordinado entre las distintas instituciones del estado, tal como manda nuestra Constitución. De ahí que la incapacidad del gobierno para coordinar adecuadamente con los GADs o los COE cantonales, así como para impedir aglomeraciones o *“fiestas clandestinas, libadores, escándalos en espacios públicos y privados”* como indica el Decreto, no es justificación suficiente para declarar un estado de excepción.

**20.** En cuanto a las medidas relacionadas con la movilización de las instituciones del gobierno central (artículo 2 del Decreto), la coordinación interinstitucional (artículo 6 del Decreto) y la dotación de fondos al Ministerio de Economía y Finanzas, tampoco requieren de un estado de excepción. El presidente de la República puede disponerlas en su calidad de jefe de la función ejecutiva y en virtud de las competencias que le otorgan la Constitución y la ley para el efecto.

**21.** En consecuencia, se evidencia que la única medida que no se podía adoptar sin un estado de excepción es la movilización de las Fuerzas Armadas. Pese a que estamos conscientes de que las tareas de control superan a la Policía Nacional y podrían requerir del apoyo de otros miembros de la Fuerza Pública, es preciso recordar que, por su misión, fin y formación, el rol de las Fuerzas Armadas es siempre excepcional y complementario, por lo que no podemos recurrir a un estado de excepción solo para ello. Además de esto, debe cuidarse que el uso de la fuerza para implementar las medidas de dispersión por parte de la Fuerza Pública se ajuste estrictamente a los principios de absoluta necesidad, proporcionalidad y precaución.

**22.** Por otra parte, las medidas adoptadas resultan insuficientes pues no han tenido en cuenta la movilización entre provincias con estado de excepción y sin él, tampoco se han puesto restricciones de movilidad en transporte público de larga distancia, evidenciando que el declarar un estado de excepción focalizado en ciertos territorios con el fin de combatir la grave crisis sanitaria producto de la pandemia, no es una política integral, planificada y de largo plazo.

**23.** En tal sentido, consideramos que es urgente que se generen normas y medidas de política pública para afrontar esta situación que será constante y permanente mientras la pandemia persista. El gobierno no debe recurrir de modo permanente a mecanismos extraordinarios que tienen implicaciones y riesgos para los valores democráticos y para los derechos de las personas, si puede implementar medidas estructurales que le permitan afrontar la pandemia por los cauces ordinarios.

24. No desconocemos la facultad del presidente de la República para declarar un estado de excepción conforme los artículos 164 y 165 de la Constitución. No obstante, en el contexto de la pandemia de COVID-19 es obligación del presidente de la República justificar la ocurrencia de nuevos hechos imprevisibles que no pueden ser afrontadas por los cauces ordinarios y que exigen la adopción de medidas extraordinarias. El presidente no debe justificar estados de excepción, focalizados o a nivel nacional, sobre la base únicamente de argumentos que responden a la falta de control y actuación oportuna por parte del mismo gobierno nacional.

25. A la luz de todo lo expuesto, consideramos que al rehuir su responsabilidad de afrontar la pandemia a través de medidas estructurales de corto, mediano y largo plazo dentro del régimen ordinario como corresponde, el presidente de la República está desnaturalizando el estado de excepción y utilizándolo como una herramienta de última hora para solucionar problemas como la falta de coordinación con los COEs cantonales y para combatir de modo temporal fiestas y aglomeraciones durante los feriados.

26. Por último, complementando al Dictamen de mayoría respecto a la confusión que ha creado el establecimiento de un estado de excepción a la media noche del día anterior al feriado nacional, debe agregarse que esto genera inseguridad jurídica, superposición de competencias e incluso innecesaria afectación económica a las personas. La grave crisis que enfrentamos requiere, más que nunca, de previsibilidad y certeza en las medidas, normativa y competencias que rigen. Los sectores productivos, turísticos y las personas particulares no pueden actuar ni afrontar la difícil situación si no cuentan con reglas claras, previsibles y estables. Por lo que, si el gobierno nacional no adopta medidas estructurales y continúa recurriendo a estados de excepción antes de cada feriado, la ciudadanía, en lugar de sentirse segura y protegida por el Estado, termina perjudicada, confundida e incapaz de cumplir adecuadamente las medidas impuestas.

### **Consideraciones adicionales**

27. El criterio de quienes suscribimos este voto salvado ha sido consistente a través de lo expresado en distintos votos y dictámenes acerca de los estados de excepción<sup>7</sup>, sus fundamentos, contenido y alcance. Desde junio de 2020, en el voto salvado que emitimos respecto del Dictamen 3-20-EE/20, resaltamos que *“la Corte debe exigir y velar por el respeto irrestricto de los límites al estado de excepción previstos en el texto constitucional”* y que *“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”*. Además, reconocimos que estamos ante *“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”*.

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, voto salvado del dictamen No. 3-20-EE/20 de 29 de junio de 2020; y dictamen No. 7-20-EE/20 de 27 de diciembre de 2020.

28. El criterio jurídico, como todo en el derecho, admite objeciones y opiniones contrarias. Cuando en su Dictamen No. 7-20-EE/20 el voto de mayoría de la Corte Constitucional estableció que no es admisible una nueva declaratoria de estado de excepción por calamidad pública por la pandemia de COVID-19 sobre los mismos hechos y razones que se han invocado en dos ocasiones previas con sus respectivas ampliaciones<sup>8</sup>, se cuestionó esta decisión señalando que “*el cambio de etapas o fases de la pandemia... podrían configurar hechos sobrevinientes dentro del desarrollo de la pandemia*”<sup>9</sup> y determinarse la causal de calamidad pública. En nuestro criterio, si bien esto podría suceder, es el presidente de la República quien tiene la obligación de argumentar y demostrar los hechos sobrevinientes a los que se han invocado en dos ocasiones anteriores y la imposibilidad de afrontarlos mediante los mecanismos ordinarios. La Corte debe atender a lo que consta en el Decreto de estado de excepción y no a la percepción de los jueces de la Corte Constitucional.

29. También se ha argumentado que los “*miles de muertes y de contagiados*” según los reportes de medios de comunicación constituyen una “*magnitud apocalíptica*” y son razones suficientes para decretar el estado de excepción y declararlo constitucional, más allá de la posibilidad de afrontarlos o no por medio de los cauces ordinarios<sup>10</sup>. Los derechos son de tal importancia que entre los mecanismos que la Constitución ha incorporado para evitar que se produzcan excesos en los estados de excepción, se encuentra el control de constitucionalidad como una garantía más para precautelarlos<sup>11</sup>. Al mismo tiempo, el texto constitucional ha establecido formalidades y requisitos que se deben cumplir y demostrar. Esa carga, insistimos, la tiene el presidente de la República y no sería responsable por parte de esta Corte omitir su deber de analizar la constitucionalidad del Decreto y decidir con fundamento únicamente en los hechos que se evidencian a través de los medios de comunicación.

30. Se ha cuestionado también que la Corte Constitucional, al controlar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Constitución y la ley, incurre “*en un formalismo que pierde de vista la realidad cotidiana de la pandemia*”<sup>12</sup>. En nuestro criterio, se trata de maneras distintas de comprender el valor de las formas jurídicas, así como el rol de la Corte Constitucional en un estado de excepción. Las formas jurídicas son un medio para cumplir fines. En el caso, las formas permiten proteger derechos en tiempos de excepción, así como preservar la institucionalidad democrática.

---

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 5-20-EE/20 de 24 de agosto de 2020, párrs. 43, 132, 137.1.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, voto salvado del dictamen No. 7-20-EE/20 de 28 de diciembre de 2020, p. 18.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, voto salvado del dictamen No. 7-20-EE/20 de 28 de diciembre de 2020, p. 19.

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador, voto salvado del dictamen No. 3-20-EE/20 de 29 de junio de 2020, párrs. 4-6.

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador, voto salvado del dictamen No. 7-20-EE/20 de 28 de diciembre de 2020, p. 19.

**31.** Ante las circunstancias y riesgos actuales producidos la pandemia del COVID-19, resulta indispensable adoptar medidas para prevenir afectaciones a los derechos a la salud, la integridad personal y la vida, priorizando prevenir los contagios y brindar un tratamiento médico adecuado y oportuno a las personas que lo requieran. Sin embargo, la adopción de estas medidas, en particular cuando implique restricciones o suspensión de otros derechos, debe ajustarse a los principios de necesidad, proporcionalidad y temporalidad, y debe estar enfocada al estricto cumplimiento de objetivos de salud pública. Exigir que el Decreto de estado de excepción cumpla con estos requisitos, lejos de ser un formalismo, es una obligación de la Corte Constitucional que está dirigida a evitar que medidas como el estado de excepción sean utilizadas de manera desproporcionada, ocasionando violaciones a otros derechos o afectaciones al sistema democrático de gobierno.

**32.** Nuestra posición también ha sido cuestionada bajo el fundamento de que *“los derechos humanos comienzan con el derecho a la vida... Si bien teóricamente no se acepta jerarquizar los derechos, resulta racional dar a la vida humana la prioridad que exige; inútil sería ponderar la libertad de movilidad, de reunión y asociación frente al derecho a la vida”*<sup>13</sup>. En nuestra opinión, esto implica asumir que, con un estado de excepción, automáticamente, se salvan vidas. Las vidas se salvan por las medidas adecuadas, necesarias, pertinentes, dentro de una política pública de salud sin discriminación y que racionalice el uso de recursos humanos y materiales existentes. Precisamente estas medidas son las que no se han apreciado en los decretos de estados de excepción.

**33.** Un decreto de estado de excepción sin las medidas adecuadas, lo que hace es irrespetar derechos sin lograr la protección de la vida que tanto se reclama. Por otro lado, la ponderación de derechos sí es importante, pero debe ser vista desde todos los ángulos. Si la restricción de la libertad, con el pretexto del confinamiento para evitar contagios, lleva, por ejemplo, al aumento de la violencia doméstica o lleva a ciertos sectores de la población a no poder sobrevivir por no tener ingresos diarios, entonces hay que considerar la posibilidad de ponderar las medidas. Afirmar que la existencia de personas que han muerto por la pandemia justifica la adopción de cualquier medida restrictiva de derechos, no sería responsable. La Corte debe evaluar las medidas y verificar que estas sean conducentes al fin que se persigue proteger. En nuestro criterio, el Decreto incumple su deber de justificar cómo las medidas dispuestas serían conducentes a solventar la grave crisis del sistema de salud en la que se fundamenta más allá del feriado nacional.

**34.** Por todas las razones expuestas, disentimos del voto de mayoría y consideramos que el estado de excepción es una institución que debe ser tomada en serio tanto por el presidente de la República como por la propia Corte Constitucional. El estado de excepción tiene sentido si logra adoptar medidas extraordinarias eficaces de prevención y garantizar derechos. No puede ser un mecanismo para restringir derechos y para tomar

---

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador, voto salvado del dictamen No. 7-20-EE/20 de 28 de diciembre de 2020, p. 20.

medidas que en la práctica no logran cumplir el objetivo para el que se dicta, como es en el presente caso, enfrentar la pandemia de COVID-19.

Karla Andrade Quevedo  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

Ramiro Avila Santamaría  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

Daniela Salazar Marín  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón.-** Siento por tal que el voto salvado de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría y Daniela Salazar Marín, en la causa 1-21-EE, fue presentado en Secretaría General el 06 de abril de 2021, mediante correo electrónico a las 18:26; y, ha sido procesado conjuntamente con el Dictamen.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**