

Quito, D.M. 21 de julio de 2021

**CASO No. 3-21-EE**

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

**DICTAMEN**

<b>1. Antecedentes .....</b>	<b>2</b>
<b>2. Competencia.....</b>	<b>2</b>
<b>3. Consideraciones previas .....</b>	<b>3</b>
<b>4. Control formal de la declaratoria del estado de excepción .....</b>	<b>7</b>
<b>4.1. Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca.....</b>	<b>7</b>
<b>4.2. Justificación de la declaratoria .....</b>	<b>7</b>
<b>4.3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria .....</b>	<b>7</b>
<b>4.4. Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso .....</b>	<b>7</b>
<b>4.5. Las notificaciones que correspondan de acuerdo con la Constitución y a los     Tratados Internacionales .....</b>	<b>8</b>
<b>5. Control material de la declaratoria del estado de excepción .....</b>	<b>8</b>
<b>5.1. Que los hechos alegados hayan tenido real ocurrencia .....</b>	<b>8</b>
5.1.1. Sobre la existencia de las Variantes Delta en la provincia de El Oro y la ciudad de Guayaquil .....	8
5.1.2. Sobre la mayor capacidad de transmisibilidad de las Variantes Delta .....	9
5.1.3. Sobre el alto índice de mortalidad de los contagiados de las Variantes Delta 10	
<b>5.2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, un     conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad     pública o desastre natural.....</b>	<b>10</b>
<b>5.3. Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a     través del régimen constitucional ordinario.....</b>	<b>12</b>
<b>5.4. Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales     establecidos en la Constitución de la República .....</b>	<b>15</b>
<b>6. Control formal de las medidas adoptadas.....</b>	<b>17</b>
<b>6.1. Que se ordenen mediante decreto ejecutivo, de acuerdo con las     formalidades que establece el sistema jurídico .....</b>	<b>17</b>
<b>6.2. Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y     temporales de los estados de excepción .....</b>	<b>18</b>
<b>7. Control material de las medidas.....</b>	<b>20</b>
<b>7.1. Sobre las movilizaciones dispuestas.....</b>	<b>22</b>
<b>7.2. Sobre la limitación a los derechos a la libertad de reunión, tránsito e     inviolabilidad de domicilio.....</b>	<b>24</b>

7.2.1. Sobre la limitación a los derechos a la libertad de reunión y a la libertad de tránsito .....	25
7.2.2. Sobre la limitación al derecho a la inviolabilidad de domicilio en la provincia de El Oro.....	28
8. <b>Consideraciones finales</b> .....	31
9. <b>Dictamen</b> .....	33

## 1. Antecedentes

1. El 14 de julio de 2021, mediante Oficio N°. T.94-SGJ-21-0068, el Presidente de la República del Ecuador (“**Presidente de la República**”), Guillermo Lasso Mendoza, remitió a la Corte Constitucional copia certificada del Decreto Ejecutivo N°. 116 (“**Decreto 116**”) de 14 de julio de 2021 relativo al “estado de excepción en la provincia de El Oro y la ciudad de Guayaquil (...) por calamidad pública producida por la detección de casos de COVID-19 variantes DELTA y DELTA DELTA ++K 417N (AY1) (“**Variantes Delta**”)”.
2. De conformidad con el artículo 7 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional y, en virtud del sorteo realizado en el sistema automatizado de la Corte Constitucional del Ecuador, la sustanciación del presente caso correspondió al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
3. El 15 de julio de 2020, el juez ponente avocó conocimiento de la presente causa y otorgó el término de 24 horas a la Presidencia de la República del Ecuador para que remita las constancias de las notificaciones a las que se refiere el inciso primero del artículo 166 de la Constitución de la República del Ecuador (“**Constitución**”).
4. El 15 de julio de 2020, el Secretario General Jurídico de la Presidencia de la República remitió las constancias de las notificaciones a la Asamblea Nacional, al Presidente de la Corte Constitucional, a la Coordinadora Residente del Sistema de Naciones Unidas en el Ecuador y al Representante Administrativo de la Organización de los Estados Americanos en Ecuador.<sup>1</sup>

## 2. Competencia

5. De conformidad con el artículo 166 y el número 8 del artículo 436 de la Constitución, en concordancia con la letra e), 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.

<sup>1</sup> Se notificó respectivamente a las entidades mediante los siguientes oficios: N°. T.94-SGJ-21-0067, N°. T.94-SGJ-21-0068, N°. T.94-SGJ-21-0069 y N°. T.94-SGJ-21-0070.

### 3. Consideraciones previas

6. El estado de excepción es “*la respuesta a graves amenazas de origen natural o antrópico que afectan a la seguridad pública y del Estado.*”<sup>2</sup> En el Ecuador, su declaratoria se encuentra sometida a condicionamientos constitucionales y legales que deben ser observados por el Presidente de la República de turno que haga uso de esta facultad.
7. Esta Corte, en el ejercicio de sus competencias de control constitucional, ha emitido amplia jurisprudencia respecto de los estándares y directrices que deben ser estrictamente observados en la declaratoria de estados de excepción. Así, para el correcto análisis de constitucionalidad del Decreto 116, la Corte recuerda a la Función Ejecutiva las siguientes reglas que son utilizadas para decidir sobre su constitucionalidad:

#### 7.1. Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia;

- 7.1.1. A efectos de que la Corte Constitucional realice el control material, el Ejecutivo debe observar que los hechos tengan *real ocurrencia*. Este requisito refiere a circunstancias actuales y ciertas. De ninguna manera, implica escenarios probables o futuros, pues el estado de excepción no constituye una medida preventiva.<sup>3</sup>
- 7.1.2. La figura del estado de excepción no puede ser presentada con base en los mismos hechos. La Corte entiende que conforme prescribe el orden jurídico, el estado de excepción es posible si se comprueba una situación fáctica inédita.<sup>4</sup>

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

- 7.2.1. El estado de excepción, aparte de la real ocurrencia y persistencia de los hechos que motivan su declaratoria, debe fundarse en circunstancias que produzcan una situación de extrema gravedad, de tal naturaleza que configuren una de las causales taxativas que ameritan un estado de excepción.<sup>5</sup>
- 7.2.2. La causal no puede ser invocada de manera ambigua o abusiva.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> Ley de Seguridad Pública y del Estado. Registro Oficial Suplemento N°. 35, 28 de septiembre de 2009.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N°. 7-20-EE/20, 27 de diciembre de 2020, párr. 23.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N°. 3-20-EE/20, 29 de junio de 2020, párr. 68; dictamen N°. 5-20-EE/20, 24 de agosto de 2020, párrs. 42-43, 132.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N°. 4-19-EE/19, párr. 31 y 1-20-EE/20, párr.26.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N°. 3-20-EE/20, 29 de junio de 2020, párr. 120.

7.2.3. Así, cuando una declaratoria de estado de excepción se funde en el supuesto de *calamidad pública*, se deberá observar la presencia de dos requisitos:

7.2.3.1. La presencia de una situación catastrófica derivada de causas naturales o humanos que afecte gravemente a las condiciones sociales de una región o de todo el país; y,

7.2.3.2. Que la concurrencia de dicha situación sea *imprevista y sobreviniente*.<sup>7</sup>

### **7.3. Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario;**

7.3.1. El estado de excepción constituye una medida en el contexto de contingencias emergentes que desbordan la normalidad y que superan aquellas alternativas y mecanismos jurídicos regulares.<sup>8</sup>

7.3.2. Al ser un mecanismo de emergencia extraordinario y de ultima ratio, el Ejecutivo debe demostrar que los medios ordinarios disponibles en el ordenamiento jurídico son insuficientes para lograr los objetivos perseguidos en la declaratoria de estado de excepción.<sup>9</sup>

7.3.3. La declaratoria de emergencia implica la existencia de un evento que requiere medidas extraordinarias urgentes, no para resolver cuestiones estructurales que se deben encarar aplicando el sistema institucional y jurídico ordinario.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N°. 1-20-EE/20, 19 de marzo de 2020, párr. 29; dictamen N°. 2-21-EE/21, 28 de abril de 2021, párr. 21.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N°. 1-20-EE/20, 19 de marzo de 2020, párr. 7; dictamen N°. 3-20-EE/20, 29 de junio de 2020, párr. 35: “*Lo anterior guarda concordancia con las facultades extraordinarias que se asumen en un estado de excepción, pues éstas están destinadas a enfrentar contingencias excepcionales o emergentes, y no para resolver cuestiones estructurales que se deben encarar aplicando el sistema institucional y jurídico ordinario. Por ende, considerar que frente a un evento de esta naturaleza, el Presidente o Presidenta de la República puede asumir facultades extraordinarias, rebasaría la esencia de un estado de excepción.*”; dictamen N°. 5-20-EE/20, 24 de agosto de 2020, párrs. 7 y 8.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N°. 1-20-EE/20, párr. 45; dictamen N°. 1-20-EE/20A, 25 de marzo de 2020, párr. 21: “*Como ya ha mencionado esta Corte en el dictamen No. 4-19-EE/19, este Organismo debe analizar si tales medidas son estrictamente idóneas, necesarias y proporcionales para enfrentar los hechos que motivaron la declaratoria del estado de excepción, verificando que las medidas ordinarias sean insuficientes para el logro de estos objetivos.*”

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N°. 1-20-EE/20, 19 de marzo de 2020, párr. 7; dictamen N°. 3-20-EE/20, 29 de junio de 2020, párr. 35: “*Lo anterior guarda concordancia con las facultades extraordinarias que se asumen en un estado de excepción, pues éstas están destinadas a enfrentar contingencias excepcionales o emergentes, y no para resolver cuestiones estructurales que se deben encarar aplicando el sistema institucional y jurídico ordinario. Por ende, considerar que frente a un evento de esta naturaleza, el Presidente o Presidenta de la República puede asumir facultades extraordinarias, rebasaría la esencia de un estado de excepción.*”; dictamen N°. 5-20-EE/20, 24 de agosto de 2020, párrs. 7 y 8.

- 7.3.4. El uso de esta figura es excepcional y exige que el Presidente de la República fundamente el estado de excepción con base en una estricta motivación.<sup>11</sup>
- 7.3.5. Tanto para la declaratoria como para las medidas excepcionales adoptadas, se debe justificar las razones de proporcionalidad y necesidad.<sup>12</sup>
- 7.3.6. La carga probatoria para justificar la necesidad de declarar un estado de excepción recae sobre el Presidente de la República.<sup>13</sup>
- 7.3.7. La Corte debe verificar que la medida no afecte el régimen de división de poderes, estabilidad institucional o el sistema democrático del Ecuador.<sup>14</sup>
- 7.3.8. A la Corte Constitucional no le corresponde determinar cuáles son las medidas de política pública necesarias para enfrentar las consecuencias de una emergencia nacional, sino que su análisis debe centrarse en la justificación ofrecida por el Presidente de la República.<sup>15</sup>
- 7.3.9. Cuando la Función Ejecutiva o cualquier otra rama del poder público está a puertas de decidir alguna cuestión que afectará de manera diferente a distintos sectores, se deberá implementar mecanismos que posibiliten la incorporación de los puntos de vista de todas y todos los que se verán impactados por la decisión.<sup>16</sup>

#### **7.4. Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República; y,**

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N°. 3-20-EE/20, 29 de junio de 2020, párr. 42.

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N°. 7-20-EE/20, 27 de diciembre de 2020, párr. 58.

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N°. 6-20-EE/20, 19 de octubre de 2020, párr. 30; dictamen N°. 7-20-EE/20, 27 de diciembre de 2020, párr. 25; dictamen N°. 2-21-EE/21, 28 de abril de 2021, párr. 102: “Conforme se desprende del análisis de esta Corte, el presente Decreto tiene múltiples deficiencias jurídicas. La Corte ha realizado un esfuerzo argumentativo para corregir y confirmar los aspectos principales del estado de excepción dictado. El Ejecutivo debe argumentar los estados de excepción de manera fehaciente y cumpliendo los parámetros establecidos en la Constitución, la ley y la jurisprudencia de esta Corte.”

<sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N°. 3-20-EE/20, 29 de junio de 2020, párrs. 141-142.

<sup>15</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N°. 7-20-EE/20, 27 de diciembre de 2020, párr. 67.

<sup>16</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N°. 2-21-EE/21, 28 de abril de 2021, párrs. 94-95: “94. Por esta razón, cuando la Función Ejecutiva, u otra rama del poder público, está a puertas de decidir alguna cuestión que afectará de manera tan diferente a circuitos de personas tan diversas, el presupuesto básico de la decisión es conocer los intereses y perspectivas de la mayor cantidad de personas involucradas. Todos pueden agregar información desde su propia realidad y, en definitiva, aportar conocimientos cruciales para la decisión. 95. Cuando el Ejecutivo, como en esta ocasión, toma medidas que alteran de manera repentina la vida ordinaria, debería implementar mecanismos que posibiliten la incorporación de los puntos de vista de todas y todos los que se verán impactados.”

- 7.4.1. La declaratoria de emergencia, debe respetar los límites temporales y las medidas deben ser ejecutadas durante el período de excepción decretado.<sup>17</sup> Aquello es indispensable para garantizar la vigencia de un sistema democrático y, al mismo tiempo, evita que el estado de excepción sea desnaturalizado o prolongado de facto<sup>18</sup>; además de que las medidas adoptadas sean eficaces al fin que persiguen.<sup>19</sup>
- 7.4.2. La Corte verificará que los límites espaciales y temporales del estado de excepción se sustenten en información técnica y científica.<sup>20</sup>
- 7.4.2.1. El Ejecutivo deberá proveer a la Corte Constitucional de elementos e información técnica en la que justifique la determinación de los límites espaciales y temporales necesarios.<sup>21</sup>
- 7.4.3. El estado de excepción, en virtud de su naturaleza, no puede sostenerse indefinidamente en el tiempo.<sup>22</sup>
- 7.4.4. A efectos de que las medidas adoptadas sean eficaces, conocidas y acogidas de mejor manera por la población, el estado de excepción y su declaratoria debe efectuarse de manera oportuna al momento y situación que debe enfrentar.<sup>23</sup>
- 7.4.5. Cuando el evento no constituya una emergencia de dimensión nacional, el estado de excepción deberá ser focalizado.<sup>24</sup> La focalización geográfica es razonable cuando:
- 7.4.5.1. Se identifica claramente la delimitación geográfica, estableciendo concretamente la jurisdicción o jurisdicciones cantonales, provinciales o regionales sobre las que rige el estado de excepción; y,
- 7.4.5.2. Se acompaña la suficiente información objetiva que da cuenta de la real ocurrencia de los hechos en las jurisdicciones específicas

<sup>17</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N°. 1-20-EE/20, párrs. 26 y 29; dictamen N°. 3-20-EE/20, 29 de junio de 2020, párr. 48.

<sup>18</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N°. 3-20-EE/20, 29 de junio de 2020, párr. 62 y 63: “63 (...) es importante recordar que la noción de excepcionalidad de una calamidad pública tiene que ver con el hecho de que la imprevisión, gravedad y magnitud de la misma, hagan imposible superarla -de manera inmediata- por medio de los instrumentos normales del ordenamiento jurídico. Esto, nuevamente, en virtud de que la figura de estado de excepción o de emergencia, ha sido diseñada para ser temporal y debe tener como fin el retornar cuanto antes al régimen jurídico ordinario (...)”.

<sup>19</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N°. 1-21-EE/21, 6 de abril de 2021, párr. 84.

<sup>20</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N°. 4-20-EE/20, 19 de agosto de 2020, párr. 42; dictamen N°. 6-20-EE/20, 19 de octubre de 2020, párr. 31.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N°. 5-20-EE/20, 24 de agosto de 2020, párrs. 9 y 32.

<sup>23</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N°. 1-21-EE/21, 6 de abril de 2021, párr. 84.

<sup>24</sup> *Ibid.*, párr. 52, pie de página 9.

sobre las que se declara el estado de excepción y su situación calamitosa en comparación con otras jurisdicciones.<sup>25</sup>

8. En razón de lo expuesto, esta Corte efectuará el examen de constitucionalidad de la declaratoria del estado de excepción.

#### 4. Control formal de la declaratoria del estado de excepción<sup>26</sup>

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

9. En el Decreto 116, el Presidente de la República invocó la causal de calamidad pública en la declaratoria del estado de excepción (“**declaratoria**”) en vista de la detección de las Variantes Delta en la provincia de El Oro y en la ciudad de Guayaquil.

##### 4.2. Justificación de la declaratoria

10. De acuerdo con el artículo 1 del Decreto 116, el Presidente de la República justifica la necesidad de “*adoptar medidas de excepción*” debido a: (i) la existencia de las Variantes Delta dentro de los territorios de la provincia de El Oro y la ciudad de Guayaquil; (ii) su mayor capacidad de transmisibilidad; y (iii) su alto índice de mortalidad.
11. A fin de implementar medidas de prevención y control para mitigar el contagio de las Variantes Delta, el Presidente de la República dispuso la movilización de todas las entidades de la Administración Pública Central, de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas hacia la provincia de El Oro y la ciudad de Guayaquil.<sup>27</sup>

##### 4.3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria

12. El ámbito territorial de la declaratoria se limita a la provincia de El Oro y a la ciudad de Guayaquil. Su tiempo de vigencia es de 15 días, contados a partir de la expedición del Decreto 116.

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

---

<sup>25</sup> *Ibíd.*, párr. 89.

<sup>26</sup> Según el artículo 120 de la LOGJCC, la Corte Constitucional debe verificar los siguientes requisitos de la declaratoria de estado de excepción: “1. *Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca*; 2. *Justificación de la declaratoria*; 3. *Ámbito territorial y temporal de la declaratoria*; 4. *Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso*; y, 5. *Las notificaciones que correspondan de acuerdo con la Constitución y a los Tratados Internacionales*”. LOGJCC, Registro Oficial Suplemento N°. 52 de 22 de octubre de 2009.

<sup>27</sup> La justificación de la movilización de la Policía Nacional radica en el mantenimiento del orden público y el cumplimiento de las limitaciones ordenadas en el Decreto 116. Por su parte, la movilización de las Fuerzas Armadas se enfoca en la colaboración complementaria de la Policía Nacional.

13. De conformidad con el artículo 3 del Decreto 116, en la ciudad de Guayaquil se limita el ejercicio del derecho a la libertad de tránsito y a la libertad de reunión<sup>28</sup> y en la provincia de El Oro se limita los derechos a la libertad de tránsito, a la libertad de reunión y a la inviolabilidad de domicilio<sup>29</sup>.

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

14. De conformidad con el artículo 31 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, el Ejecutivo establece que la declaratoria deberá ser notificada a la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional, a la Organización de Estados Americanos y a la Organización de Naciones Unidas dentro de 48 horas a partir de su expedición, conforme se observó en el párrafo 4 *supra*.
15. Por lo expuesto, este Organismo concluye que la declaratoria ha sido realizada en cumplimiento del artículo 120 de la LOGJCC.

### **5. Control material de la declaratoria del estado de excepción<sup>30</sup>**

#### **5.1. Que los hechos alegados hayan tenido real ocurrencia**

16. Conforme quedó previamente expuesto, los hechos que motivan la declaratoria del estado de excepción son: (i) la existencia de las Variantes Delta dentro de los territorios de la provincia de El Oro y la ciudad de Guayaquil; (ii) su mayor capacidad de transmisibilidad; y (iii) su alto índice de mortalidad.

#### **5.1.1. Sobre la existencia de las Variantes Delta en la provincia de El Oro y la ciudad de Guayaquil**

17. Las Variantes Delta a las que se refiere el Decreto 116 obtuvieron tal denominación por parte de la Organización Mundial de la Salud, conforme se desprende de la

<sup>28</sup> El alcance de la limitación del ejercicio del derecho a la libertad de tránsito se realizará respecto del aforo en el transporte público en cuanto a la ciudad de Guayaquil. Por otra parte, la limitación a la libertad de reunión se enfoca en el límite de capacidad en espacios cerrados y abiertos de atención al público.

<sup>29</sup> En la provincia de El Oro, la limitación a la libertad de reunión se circunscribe a los aforos permitidos, al mantenimiento de la educación a distancia y al teletrabajo obligatorio. La limitación a la libertad de tránsito se encamina a la prohibición de transporte interprovincial de la provincia de El Oro, al toque de queda y a la limitación de aforo en el transporte público. Finalmente, en lo referente a la limitación a la inviolabilidad de domicilio, este versa sobre el control efectivo que debe realizar la Policía Nacional sobre incidentes de aglomeración en propiedad privada.

<sup>30</sup> El artículo 121 de la LOGJCC prescribe que la Corte Constitucional realizará un control material de la declaratoria del estado de excepción, verificando al menos lo siguiente: 1. Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia; 2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural; 3. Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario; y, 4. Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República.

información obtenida de la página web oficial del indicado organismo, cuyo enlace de acceso fue señalado en la nota al pie N°. 1 del Decreto 116.<sup>31</sup>

18. Sobre la existencia de las Variantes Delta en el territorio nacional, el Decreto hace mención al informe del Ministerio de Salud Pública del Ecuador de fecha 12 de julio de 2021.
19. En dicho documento oficial se afirma “*que fueron identificados en el Ecuador 10 casos de COVID-19 Variante DELTA (...) 8 de ellos ubicados en la provincia de El Oro y 2 de ellos en la ciudad de Guayaquil*”<sup>32</sup>. Asimismo, se informa que 1 de los 10 casos pertenece a la Variante DELTA PLUS.
20. A partir de lo expuesto, se constata que la existencia de las Variantes Delta en la provincia de El Oro y en la ciudad de Guayaquil, constituye un hecho cierto que se encuentra sustentado en la información oficial expedida por la máxima autoridad de salud del país.

#### 5.1.2. Sobre la mayor capacidad de transmisibilidad de las Variantes Delta

21. En el Decreto 116 se asevera que las Variantes Delta revelan mayor capacidad de transmisibilidad o contagio, basado en la información proporcionada por el Ministerio de Salud Pública; en la cual se asegura que:

*las Variantes DELTA y DELTA PLUS son entre un 30% y 60% más transmisibles que otras, que se transmiten a una velocidad entre dos y tres veces mayor que el virus primario, conllevan un mayor riesgo de hospitalización y reinfección, con un cuadro de síntomas ligeramente diferente que dificulta su detección temprana, por ejemplo, al presentar menos tos y más dolores de cabeza.*

22. Asimismo, en el Decreto 116 se hace referencia a los informes de la Organización Mundial de la Salud que han categorizado a la Variante Delta dentro de las “Variantes de Preocupación” y han sido asociadas con uno o más de los siguientes cambios:

*1. Aumento de la transmisibilidad o cambio perjudicial en la epidemiología de COVID-19; Aumento de la virulencia o cambio en la presentación de la enfermedad clínica; o 2. Disminución de la eficacia de las medidas de salud pública y sociales o diagnósticos disponibles, vacunas, terapias Aumento de la transmisibilidad o cambio perjudicial en la epidemiología de COVID-19; o 3. Aumento de la virulencia o cambio en la presentación de la enfermedad clínica; o 4. Disminución de la eficacia de las medidas de salud pública y sociales o diagnósticos disponibles, vacunas, terapias.*<sup>33</sup>

<sup>31</sup> Organización Mundial de la Salud. “Tracking SARS-CoV-2 variants” de 6 de julio de 2021. <https://www.who.int/en/activities/tracking-SARS-CoV-2-variants/>.

<sup>32</sup> El énfasis no pertenece a la cita original.

<sup>33</sup> Decreto 116.

23. Sumado a lo anterior, en el Decreto 116 se mencionan estudios científicos que han llegado a las siguientes conclusiones: (i) de que las Variantes Delta presentan un alto grado de transmisibilidad<sup>34</sup>; y, (ii) que las vacunas revelan una disminución de su eficacia para enfrentarlas<sup>35</sup>.
24. Bajo ese contexto, esta Corte encuentra que la alegación de que las Variantes Delta presentan mayor capacidad de transmisión que el virus original, se encuentra suficientemente respaldada en datos oficiales y en los avances de estudios científicos reconocidos internacionalmente.

### 5.1.3. Sobre el alto índice de mortalidad de los contagiados de las Variantes Delta

25. En el Decreto 116 se informa que han fallecido 4 de las 10 personas portadoras de las Variantes Delta en el país. A criterio del Ejecutivo, la referida estadística muestra un porcentaje de mortalidad alarmante, tomando en cuenta el número de casos que se han detectado hasta el momento.
26. Por lo tanto, se evidencia que la alegación de que las Variantes Delta son más letales que el virus original, tiene asidero en la información oficial proporcionada por el Ministerio de Salud Pública<sup>36</sup> y, para los efectos del presente dictamen, se considera demostrada la real concurrencia de los hechos que fundamentan la declaratoria del estado de excepción, configurándose el cumplimiento del requisito previsto en número 1 del artículo 121 de la LOGJCC.

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

---

<sup>34</sup> “Delta es altamente transmisible, alrededor de un 60% más que el Alfa anteriormente dominante, que en sí mismo era más transmisible que el virus original, y más virulento”. Información obtenida del enlace señalado en la nota al pie N°. 10 del Decreto: <https://www.hsph.harvard.edu/news/features/the-danger-of-the-delta-variant/>.

<sup>35</sup> “Las vacunas existentes todavía funcionan contra la variante original Delta, pero son menos eficaces, especialmente entre las personas que podrían no montar una respuesta inmunitaria eficaz después de la vacunación, que son mayores o cuya protección puede disminuir más rápido (...) el Ministerio de Salud de la India designó Delta Plus una Variante de Preocupación (VOC) el 22 de junio, citando su percepción de mayor transmisibilidad, capacidad para unirse más fuertemente a los receptores en las células pulmonares y potencial para evadir una respuesta de anticuerpos.”. Información obtenida del enlace señalado en la nota al pie N°. 10 del Decreto: <https://www.nationalgeographic.com/science/article/how-dangerous-is-the-new-delta-plus-variant--heres-what-we-know>.

<sup>36</sup> Informe expedido por el Ministerio de Salud Pública de fecha 12 de julio de 2021, invocado por el Presidente de la República en la pág. 5 del Decreto.

27. El Presidente de la República ha señalado que los hechos constitutivos del estado de excepción corresponden a un hecho sobreviniente que se encasilla en el presupuesto de calamidad pública, con fundamento en el artículo 164 de la Constitución.<sup>37</sup>
28. La Corte Constitucional, en el dictamen N°. 1-20-EE/20 de 19 de marzo de 2020, ha puntualizado los dos elementos esenciales que configuran la causal de calamidad pública, estos son: (i) la presencia de una situación catastrófica derivada de causas naturales o humanas que afecte gravemente a las condiciones sociales de una región o de todo el país; y, (ii) que la concurrencia de dicha situación sea imprevista o sobreviniente.
29. En relación con el elemento (i), este Organismo ya ha categorizado como una “*catástrofe*” a los eventos derivados de la pandemia por COVID-19, por motivo de las consecuencias graves para la salud de las personas y “*los pronósticos [en cuanto al contagio y mortalidad] que revelan los informes técnicos del Ecuador*”<sup>38</sup>.
30. En tal virtud, y entendiendo que las circunstancias que se analizan en este Dictamen se originan por la mutación del mismo virus, se concluye que los efectos producidos por las Variantes Delta también configuran una situación catastrófica, con potencialidad de afectar gravemente la salud y vida de los ecuatorianos.
31. Sobre el elemento (ii) se aprecia que los efectos de los contagios de estas variantes (en cuanto a su rapidez y alcance de transmisión)<sup>39</sup>, es agravado por el incremento de aglomeraciones e incidentes descritos en el Decreto 116, generando que las consecuencias de las Variantes Delta no fueran posibles de prever.<sup>40</sup>
32. Es un hecho indiscutible que la pandemia no ha terminado<sup>41</sup> y que la aparición de nuevas variantes no es un hecho imprevisto.<sup>42</sup> Así, esta sola situación, no motiva la declaratoria de un estado de excepción. Empero, la magnitud de los efectos que tienen las mutaciones del virus original, que son consecuencias reales y verificadas de las Variantes Delta, no pueden ser previstas.
33. Dentro de la pandemia por el virus del COVID-19, esta Corte reconoce que la declaratoria de estado de excepción, estará justificada siempre que la causal o causales invocadas por el Presidente de la República se encuentren debidamente

<sup>37</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial N°. 449, 20 de octubre de 2008, número 1 del artículo 164: “*La Presidenta o Presidente de la Republica podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él en caso de (...) calamidad pública (...)*”.

<sup>38</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N°. 1-20-EE/20 de 19 de marzo de 2020, párr. 30.

<sup>39</sup> De acuerdo al Decreto 116 “*el Ministerio de Salud Pública refiere que las Variante DELTA y DELTA PLUS, son entre un 30% y 60% más transmisibles que otras, que se transmiten a una velocidad entre dos y tres veces mayor que el virus primario, conllevan un mayor riesgo de hospitalización y reinfección, con un cuadro de síntomas ligeramente diferente que dificulta su detección temprana*”.

<sup>40</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N°. 1-21-EE/21 de 6 de abril de 2021, párr. 31.

<sup>41</sup> Declaraciones de Tedros Adhanom Ghebreyesus, Director General de la Organización Mundial de la Salud. <https://www.pscp.tv/WHO/1mnxeadwBOPxX>.

<sup>42</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N°. 1-21-EE/21, 6 de abril de 2021, párr. 31.

comprobadas en información y documentos oficiales; cuyo control de constitucionalidad será objeto de verificación, caso a caso, por este Organismo.

34. En virtud de lo expuesto, se concluye que los efectos imprevisibles de las Variantes Delta en el caso específico, configuran la causal de calamidad pública que permite establecer un régimen de excepcionalidad en el país, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 164 de la Constitución.

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

35. Cuando la situación que motiva un estado de excepción se adecua en los presupuestos de una calamidad pública, el Presidente de la República no puede, de forma inmediata, declarar un estado de excepción. Para que esto proceda, la causal debe “*desbordar la institucionalidad ordinaria*”<sup>43</sup>; es decir, no estar en capacidad de ser superada a través del régimen constitucional ordinario.
36. Bajo ese entendido, la Corte Constitucional a través del dictamen N°. 2-20-EE/20, ha sido enfática en determinar que la gravedad del COVID-19 requiere la adopción de todas las medidas ordinarias que estén a disposición del Estado y no puede limitarse solamente al régimen excepcional que caracteriza a un estado de emergencia. De tal modo, se instó:

*(...) al Gobierno Nacional para que, dentro de los treinta días de vigencia del Decreto materia del presente dictamen, de forma coordinada con todas las autoridades nacionales y locales, tome las medidas necesarias para organizar y afrontar la pandemia de conformidad con los mecanismos jurídicos ordinarios.*

37. En la misma línea, este Organismo, reiterando lo dispuesto en el dictamen N°. 2-20-EE/20, estableció que:

*(...) el Ejecutivo y el resto de las funciones del Estado, tienen el deber de utilizar todos los mecanismos jurídicos ordinarios que sean necesarios para afrontar y controlar la pandemia y sus efectos, actuando de manera conjunta, coordinada y dentro del ámbito de sus funciones, en cumplimiento del artículo 226 de la Constitución. Lo anterior encuentra fundamento en que ningún Estado democrático puede permanecer en un régimen excepcional de manera permanente; pero, además y principalmente, en el deber que tiene el Estado de garantizar los derechos de las personas bajo su jurisdicción, como son, en el caso específico, el derecho a la vida, a la integridad, y a la salud.*<sup>44</sup>

<sup>43</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N°. 4-20-EE/20 de 19 de agosto de 2020, párr. 31. “*En esa línea, es preciso enfatizar que el Presidente de la República no puede recurrir al régimen de excepcionalidad para hacer frente a hechos recurrentes y que requieren de cambios estructurales y de largo plazo. Menos aún, sin evidenciar que las medidas dictadas, en el régimen ordinario y excepcional, para superar estos acontecimientos hayan sido desbordadas*”.

<sup>44</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N°. 3-20-EE/20 de 29 de junio de 2020, párrs. 54 y 55.

38. En el caso que nos ocupa, el Presidente de la República ha argumentado que:

38.1. Pese a encontrarse activo el Plan de Vacunación denominado “9/100” (vacunar a nueve millones de personas en cien días)<sup>45</sup>: “la presencia en el país de nuevas cepas del virus de mayor agresividad representa una amenaza superviniente a la salud de la población ecuatoriana, que pone en riesgo inclusive la agilidad del plan de vacunación”. Esto, considerando que según algunos reportes internacionales, las Variantes Delta podrían afectar también a quienes han sido parcialmente inmunizados.<sup>46</sup>

38.1.1. Al efecto, en la nota al pie N°. 6 del Decreto 116, el Presidente de la República menciona que puede accederse libremente al “vacunómetro” que registra el estado actual del “Plan de Vacunación 9/100”, a través de la página web del Ministerio de Salud Pública; de la que se obtuvo la siguiente información:



38.2. Al no haberse debatido ni aprobado por el órgano legislativo una Ley que permita gestionar de mejor manera la pandemia, mediante instrumentos de derecho no excepcionales<sup>48</sup>, queda:

*demostrado que [el] régimen constitucional ordinario no [es] suficiente para una respuesta ágil que permita contener la propagación de estas nuevas cepas de COVID-19 hacia otras regiones del país.*

<sup>45</sup> Ministerio de Salud Pública. “Inicia Fase 2 del Plan de Vacunación 9/100 en Ecuador”. <https://www.salud.gob.ec/inicia-fase-2-del-plan-de-vacunacion-9-100-en-ecuador/>.

<sup>46</sup> En el Decreto se invoca el siguiente informe: “CDC SARS Dougherty K. Mannell M. Naqvi O. Matson D. Stone J. SARS-CoV-2 B. 1.617.2 (Delta) Variant COVID-19 Outbreak Associated with a Gymnastics Facility — Oklahoma. April-May 2021. MMWR Morb Mortal Wkly Rep. ePub: 9 July 2021”.

<sup>47</sup> Información obtenida de la página web del Ministerio de Salud Pública: [https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMTkwNTZjZmEtNDJkYi00MmI3LTlhZmYtZjViMDVmYTtk1NTJiIiwidCI6IjMzYzYyYWFkLWYyMjUtNDM0OS04YjliLTg0MTZhNGFmNGQ3ZiJ9&pageName=R\\_eportSection5e050ac003d0b042a320](https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMTkwNTZjZmEtNDJkYi00MmI3LTlhZmYtZjViMDVmYTtk1NTJiIiwidCI6IjMzYzYyYWFkLWYyMjUtNDM0OS04YjliLTg0MTZhNGFmNGQ3ZiJ9&pageName=R_eportSection5e050ac003d0b042a320)

<sup>48</sup> En este punto, el Presidente de la República se refiere al proyecto de “Ley Orgánica para la Gestión de Emergencia Sanitaria por Pandemia”, que fue remitida a la Asamblea Nacional el 22 de abril de 2021 por la administración del entonces Presidente de la República, Lenin Moreno Garcés; la cual, afirma, hasta la presente fecha no ha sido aprobada ni agendada para primer debate por parte de la Asamblea Nacional.

- 38.3. En el Decreto 116 se argumenta que existe una falta de cooperación y coordinación entre los Comités de Operaciones de Emergencia cantonales de la provincia de El Oro, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Provinciales y el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional, pues a pesar de varias recomendaciones de este último órgano, se han flexibilizado medidas y se han liberado restricciones a nivel seccional.
39. Es importante recordar que la sola falta de coordinación y cooperación entre los órganos antes referidos y especificados en el Decreto 116 y de una ley para gestionar la pandemia no son argumentos suficientes para justificar que se han agotado los mecanismos ordinarios y, por ende, que es necesaria la declaratoria de un estado de excepción.
40. Sin embargo, de lo anterior y en virtud de la información científica y los datos estadísticos presentados en el Decreto 116, esta Corte concluye que los hechos, actualmente, no pueden ser superados bajo el régimen constitucional ordinario, en virtud de (i) la magnitud de la transmisión de las Variantes Delta, (ii) el impacto que estas tienen por la rapidez de su transmisión, (iii) el mayor riesgo de hospitalización y reinfección, y (iv) la resistencia a las vacunas.
41. En este sentido, los hechos constitutivos del Decreto 116 de estado de excepción cumplen el requisito establecido en el número 3 del artículo 121 de la LOGJCC.
42. Es importante insistir a los órganos seccionales y a la Función Legislativa que, dentro del ámbito de sus competencias y en aplicación del régimen jurídico ordinario, adopten las medidas necesarias para la gestión adecuada de la crisis sanitaria, tales como: la regulación de los horarios de atención y aforos en locales, centros comerciales, lugares públicos, parques, la restricción del expendio de bebidas alcohólicas, un plan de restricción vehicular, la suspensión de espectáculos públicos y la expedición normativa pertinente, siempre respetando los derechos y garantías constitucionales.<sup>49</sup>
43. Esta Corte reitera que el manejo de la pandemia debe hacerse a través de medidas preventivas dentro del régimen ordinario, y no emplear el régimen de excepción como un mecanismo reactivo para corregir hechos que, de haberse empleado las medidas de prevención adecuadas, se habrían podido evitar.
44. Esta Corte deja sentado que la figura excepcional del estado de excepción no está llamada a enmendar la omisión o falta de acción de las distintas entidades públicas en el desempeño de sus funciones, pues aquello devendría en la desnaturalización de esta figura. Bajo ese entendido, el estado de excepción no puede justificarse en la falta de diligencia de las entidades públicas en el cumplimiento de sus competencias dentro del régimen constitucional y legal ordinario.

---

<sup>49</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N°. 2-21-EE/21 de 28 de abril de 2021, párr. 27.

45. Respetuosamente se enfatiza la obligación de la Asamblea Nacional de iniciar el trámite que corresponda para la pronta deliberación y aprobación del o de los proyectos orientados a la gestión de la emergencia sanitaria por la pandemia. Sin embargo, se recuerda a la Presidencia de la República que la falta de emisión de una ley o de cualquier tipo de regulación, no puede constituir un argumento para que, por sí solo, se justifique la declaratoria de un estado de excepción.
46. Por último, esta Corte no puede desconocer el rol importante que tiene la ciudadanía para tomar medidas de autocuidado y adecuarse a costumbres básicas de higiene, como son el uso de mascarilla, distanciamiento, auto restricción social, respeto a las medidas sanitarias dispuestas por las autoridades competentes, entre otras, encaminadas a reducir la probabilidad de contagios.<sup>50</sup>

#### **5.4. Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República**

47. Sobre esta exigencia, la Corte ha señalado 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 justifican la declaratoria, sin que esto implique que siempre debe ser el tiempo máximo o el territorio nacional.<sup>51</sup>*

48. Respecto a los límites espaciales, el Decreto 116 establece que el estado de excepción rige, exclusivamente, para la Provincia de El Oro y la ciudad de Guayaquil.<sup>52</sup>
49. En el Decreto se justifica la focalización territorial y la temporalidad del estado de excepción, basado en:
- 49.1. Que se han identificado casos de contagios de las Variantes Delta en dichos territorios;
- 49.2. Que “al momento la provincia de El Oro presenta el 86% de los cantones en ALTO RIESGO expresado por altos indicadores de transmisibilidad y de gravedad de las últimas dos semanas”<sup>53</sup>;
- 49.3. Que existe evidencia científica, detallada en el Decreto 116, que demuestra la peligrosidad de estas nuevas variantes por su virulencia, mayor capacidad de contagio y reinfección y mayor mortalidad;

<sup>50</sup> *Ibíd.*, párr. 106.

<sup>51</sup> *Ibíd.*, párr. 40.

<sup>52</sup> Decreto 116, artículo 1.

<sup>53</sup> Información presentada por el Ministerio de Salud Pública, conforme consta en la pág. 5 del Decreto.

- 49.3.1. Que la Variante DELTA, según la Organización Mundial de la Salud, ha sido calificada como “variante de preocupación” el 11 de mayo de 2021;
- 49.3.2. Que la Variante DELTA PLUS, se caracteriza por ser más contagiosa y poder escapar de las acciones de ciertos anticuerpos;
- 49.4. Que, de acuerdo a las cifras provistas en el Decreto 116, han aumentado los incidentes de aglomeraciones en las circunscripciones territoriales objeto del estado de excepción; y,
- 49.5. Que debe tenerse en cuenta la condición fronteriza de la provincia de El Oro con la República del Perú, país que ocupa el sexto lugar de mayor transmisión en la Región de las Américas y el primer lugar en letalidad.<sup>54</sup>
- 50.** Además, en el Decreto 116 se invoca el “Informe de Incivildades Mayo-Julio 2020 vs. 2021” remitido por el Servicio Integrado de Seguridad ECU-911, en el cual se informa que:
- (...) Desde el 21 de mayo al 11 de julio 2021, el SIS ECU 911 ha atendido 2.430 alertas relacionadas a Aglomeraciones de 30 o más personas en Guayaquil y 313 en Machala. Ambas ciudades registran incrementos respecto de las aglomeraciones registradas en 2020 (49%, en Guayaquil y 256% en Machala).*
- 51.** Bajo ese contexto, en el referido informe se concluye: “*Los datos de aglomeraciones e incivildades en Guayaquil y Machala, evidencian la necesidad de tomar medidas restrictivas encaminadas a contener la propagación del COVID-19 a nivel local*”.
- 52.** Lo propio fue recomendado por el Director del Sistema Nacional de Control de Riesgos, quien mediante oficio N°. SNGRE-SNGRE-2021-0962-O, resolvió recomendar al Presidente de la República que decrete estado de excepción por calamidad pública derivada de los hechos nuevos y supervinientes por los efectos de las variantes DELTA y DELTA PLUS del virus SARS COV2, en el contexto de la pandemia derivada del mismo virus, durante el lapso de 15 días, focalizado en la provincia de El Oro y el cantón Guayaquil.
- 53.** Así también, el Presidente de la República fundamenta el estado de excepción en el hecho de que existen cantones en la provincia de El Oro, que han liberado las medidas de restricción a pesar del incremento de contagios.<sup>55</sup>
- 54.** Bajo las anteriores consideraciones, esta Corte observa que existen informes, datos estadísticos y evidencia científica que demuestra que las circunscripciones

<sup>54</sup> *Ibíd.* 25.

<sup>55</sup> Resolución del 6 de julio de 2021 del COE-cantonal de Santa Rosa; y, resolución del 15 de junio de 2021 del COE-cantonal del Guabo.

territoriales regidas bajo el estado de excepción se encuentran afectadas por las Variantes Delta; que estas son mucho más agresivas en cuanto a su contagio, reinfección y mortalidad; y que, dentro de estos territorios, han existido varios incidentes de aglomeraciones, flexibilización de medidas y liberación de restricción. Estas situaciones tienen relación con el incremento en los contagios del virus, por lo que se justifica así la territorialidad determinada en el Decreto 116.<sup>56</sup>

**55.** Respecto a los límites temporales, se establece que el estado de excepción regirá desde las 20h00 del día 14 de julio de 2021 hasta las 23h59 del día 28 de julio de 2021.<sup>57</sup> La Organización Mundial de la Salud recomienda que, una vez conocido un caso confirmado o probable de infección del virus COVID-19 y sus variantes, se debe mantener una cuarentena de al menos 14 días, con el objetivo de minimizar el riesgo de transmisión posterior.<sup>58</sup>

**56.** De tal manera, el Decreto 116 contempla con claridad cuál será la duración del estado de excepción, cumpliendo lo prescrito en el artículo 166 de la Constitución, pues se trata de un lapso de 15 días.<sup>59</sup> Además, este lapso se encuentra justificado en recomendaciones de organismos especializados, al ser adecuado para prevenir infecciones y reinfecciones, así como reducir la transmisión del virus COVID-19, sus variantes y muertes asociadas por este.

**57.** En tal virtud, se verifica que el Decreto 116 cumple con el control material conforme la Constitución y en la ley.

## **6. Control formal de las medidas adoptadas<sup>60</sup>**

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

**58.** Las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria del estado de excepción fueron dispuestas mediante el Decreto 116 de 14 de julio de 2021. En consecuencia, cumplen este primer requisito formal.

---

<sup>56</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial N°. 449, 20 de octubre de 2008, artículo 164 y Decreto, artículo 1.

<sup>57</sup> Decreto 116, artículo 1.

<sup>58</sup> Organización Mundial de la Salud. “Considerations for quarantine of contacts of COVID-19 Cases. Interim guidance”. 25 de junio de 2021. <https://www.who.int/publications/i/item/WHO-2019-nCoV-IHR-Quarantine-2021.1>.

<sup>59</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial N°. 449, 20 de octubre de 2008, número 2 del artículo 166: “*El decreto de estado de excepción tendrá vigencia hasta un plazo máximo de sesenta días*”.

<sup>60</sup> El artículo 122 de la LOGJCC establece que la Corte Constitucional verificará los siguientes requisitos formales de las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción: **1.** Que se ordenen mediante decreto, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico; y, **2.** Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción. Dicho aquello, es menester que esta Corte se pronuncie sobre las medidas, de modo que se garantice el cumplimiento estricto de los requisitos formales para su emisión y efectos.

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

59. Las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria en cuestión, tienen una temporalidad de 15 días y una extensión espacial en la ciudad de Guayaquil, provincia del Guayas y en toda la provincia de El Oro. Estas son:

59.1. La movilización de todas las entidades de la Administración Pública Central hacia la provincia de El Oro y la ciudad de Guayaquil, a fin de que trabajen en forma conjunta en la implementación de medidas de prevención y control necesarias para mitigar y evitar el contagio acelerado de las nuevas Variantes Delta, así como para acelerar en dichas circunscripciones territoriales el proceso de vacunación de la población.

59.2. La movilización de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, reafirmando que su participación en el restablecimiento del orden público es complementaria a las acciones de la Policía Nacional y en cumplimiento de los principios y normas constitucionales, así como en el marco legislativo vigente en materia de Seguridad Pública y del Estado. Su participación específica estará relacionada, con la colaboración en el control de las limitaciones de derechos dispuestas.

59.3. La limitación al ejercicio del derecho a la libertad de reunión y al libre tránsito en la ciudad de Guayaquil, de la siguiente forma:

59.3.1. **Limitación a la libertad de reunión:** limitar los aforos al cincuenta por ciento (50%) de su capacidad en espacios cerrados donde se atienda al público, y al setenta y cinco por ciento (75%) en espacios de atención al público abiertos o al aire libre.

59.3.2. **Limitación a la libertad de tránsito:** limitar el aforo en el transporte público al cincuenta por ciento (50%) de su capacidad ordinaria: se dispone la libre circulación de vehículos privados, sin restricción de placas.

59.4. La limitación a los derechos al libre tránsito, libertad de reunión e inviolabilidad de domicilio en la provincia de El Oro, de la siguiente manera:

59.4.1. **Limitación a la libertad de reunión:** (i) se limita los aforos al veinticinco por ciento (25%) de su capacidad en todos los establecimientos de atención al público; (ii) en materia de educación, se suspenden los permisos de uso progresivo, voluntario y alternado de las instalaciones educativas, de aquellos planteles a los que se les había aprobado el Plan de Continuidad Educativa con semi presencialidad: se mantiene la educación

a distancia; (iii) en materia laboral, se dispone el teletrabajo obligatorio para el sector público y privado.

59.4.2. **Limitación a la libertad de tránsito:** (i) se prohíbe el transporte interprovincial desde la provincia de El Oro hacia otras provincias del país, salvo las excepciones detalladas<sup>61</sup>; (ii) se dispone el toque de queda, prohibiendo el tránsito vehicular y peatonal de lunes a jueves desde las 20h00 hasta las 06h00. y los días viernes, sábado y domingo desde las 18h00 hasta las 06h00; (iii) se ordena limitar el aforo en el transporte público al treinta por ciento (30%) de su capacidad ordinaria; y la libre circulación de vehículos privados, sin restricción de placa, durante los horarios donde no se restrinja la libertad de tránsito.

59.4.3. **Limitación a la inviolabilidad de domicilio:** se ordena el control efectivo e inmediato de situaciones que ocasionen incidentes de aglomeraciones en propiedad privada a la Policía Nacional, de lunes a jueves desde las 20h00 hasta las 06h00. y los días viernes, sábado y domingo desde las 18h00 hasta las 06h00, siempre que: (i) se busque precautelar el distanciamiento social y la implementación de medidas de bioseguridad; y (ii) que las medidas de disuasión y dispersión se realicen en apego irrestricto a los derechos constitucionales que no se encuentren limitados por esta declaratoria de estado de excepción.

60. Esta Corte considera que las medidas adoptadas se enmarcan en las competencias materiales del estado de excepción, toda vez que el número 8 del artículo 165 de la Constitución faculta al Presidente de la República a disponer las movilizaciones que considere necesarias frente a la emergencia nacional.

61. Asimismo, están permitidas las disposiciones contempladas en los párrafos anteriores pues el Presidente de la República se encuentra habilitado para limitar el ejercicio de los derechos a la inviolabilidad de domicilio, libertad de asociación y reunión y libertad de tránsito en el contexto de un estado de excepción.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Decreto 116, artículo 6. Entre las excepciones se incluyen: “a) Servicios de salud de la red pública integral y de la red privada complementaria; b) Seguridad pública, privada, servicios de emergencias y agencias de control; c) Sectores estratégicos, que conforme la Constitución de la República corresponden a la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley, en todos los puntos de sus cadenas productivas y de valor; d) Servicios de emergencia vial; e) Sector exportador y toda su cadena logística; (...)”.

<sup>62</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial N°. 449, 20 de octubre de 2008, artículo 165: “Durante el estado de excepción la Presidenta o Presidente de la República únicamente podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información, en los términos que señala la Constitución”

62. Por otra parte, conforme se observó en el párrafo 48 *supra*, y al amparo de las argumentaciones presentadas en la sección 4.4. de este Dictamen, las medidas han sido temporales y focalizadas para la ciudad de Guayaquil y toda la provincia de El Oro, situación permitida por el primer inciso del artículo 164 de la Constitución y sugerido por la jurisprudencia de este Organismo.<sup>63</sup>
63. De tal forma, esta Corte Constitucional concluye que las disposiciones ordenadas se enmarcan dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción. Por lo tanto, las medidas dispuestas en la declaratoria están en concordancia con los requisitos formales establecidos en el artículo 122 de la LOGJCC.

## **7. Control material de las medidas**

64. Conforme se evidenció en la sección 5, las medidas adoptadas en el Decreto 116 son de distinto carácter. Por consiguiente, el control de constitucionalidad que se debe realizar frente a cada disposición debe ser distinto, de acuerdo a la naturaleza y al nivel de afectación al integral goce y ejercicio de derechos.
65. En este sentido, los artículos 2, 3, 4 y 5, ordenan como medidas para combatir el COVID-19: (i) movilizar a varias entidades de la Administración Pública Central, así como de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas; (ii) limitar los derechos a la libertad de reunión, así como a la libertad de tránsito en la ciudad de Guayaquil; y, (iii) limitar los derechos a la libertad de reunión, a la libertad de tránsito y a la inviolabilidad de domicilio en la provincia de El Oro.
66. Antes de entrar a analizar cada una de estas disposiciones, es preciso que esta Corte realice una puntualización con respecto al límite del actuar estatal durante una época de pandemia. Conforme ha sido recogido en los dictámenes 1-20-EE/20, 2-20-EE/20 y 3-20-EE/20, el Estado debe procurar el deber de organizar el aparataje de la Administración Pública Central al servicio del ejercicio de los derechos fundamentales. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (“CIDH”) ha ratificado el deber de organizar:

*el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos, a través de la organización.*<sup>64</sup>

67. Asimismo, es preciso señalar que todas las políticas y medidas que el Estado ejecute en el marco de la crisis sanitaria, deben tomar en cuenta la universalidad, inalienabilidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación de todos los

<sup>63</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N°. 5-20-EE/20 de 24 de agosto de 2020, párrs. 102 y 104.

<sup>64</sup> CIDH. Resolución N°. 1/2020. “Pandemia y Derechos Humanos en las Américas”, 10 de abril de 2020.

derechos humanos, así como el principio democrático de rendición de cuentas y el respeto y protección al Estado de Derecho.<sup>65</sup>

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

*(...) ajustarse a los principios «pro persona», (...) tener como finalidad legítima el estricto cumplimiento de objetivos de salud pública (...) [cumplir] con el principio de legalidad, ser necesarias en una sociedad democrática y, por ende, resultar estrictamente proporcionales para atender la finalidad legítima de proteger la salud (...).*<sup>66</sup>

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

*(...) de suspender procedimientos judiciales idóneos para garantizar la plenitud del ejercicio de los derechos y libertades, entre ellos las acciones de hábeas corpus y amparo para controlar las actuaciones de las autoridades, incluyendo las restricciones a la libertad personal en dicho contexto. Estas garantías deben ejercitarse bajo el marco y principios del debido proceso legal.*<sup>67</sup>

70. Como garantía final, se debe recalcar los parámetros determinados previamente por esta Corte en sus dictámenes, y tomar como referencia las recomendaciones realizadas por la CIDH. En tal situación, es necesario que las autoridades encargadas controlen y evalúen, permanentemente, las medidas que se dictaron en la situación de emergencia, con el objetivo de revocarlas o modificarlas de acuerdo a las nuevas circunstancias que se presenten.<sup>68</sup>

71. Bajo estas consideraciones, es preciso analizar el cumplimiento de los requisitos prescritos en el artículo 123 de la LOGJCC. En la sección 4.1. esta Corte verificó la real ocurrencia de los hechos referidos a la pandemia COVID-19 y sus variantes, por cuanto:

*(...) fueron identificados en el Ecuador 10 casos de COVID-19 Variante DELTA, entre los que se cuenta un caso de la denominada variante DELTA ++K417N (AY.1) o DELTA PLUS 8 de ellos ubicados en la provincia de El Oro y 2 de ellos en la ciudad de Guayaquil, habiendo fallecido 4 de ellos (...).*

*(...) al momento la provincia de El Oro presenta el 86% de los cantones en ALTO RIESGO expresado por altos indicadores de transmisibilidad y de gravedad de las últimas dos semanas. La provincia de El Oro resalta importancia a nivel nacional por cuanto se ha identificado las variantes Delta y Delta + kv417N(AY.1) y Gamma.*

<sup>65</sup> *Ibíd.* Cfr. Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N°. 3-20-EE/20 de 29 de junio de 2020, párrs. 90 y 142.

<sup>66</sup> *Ibíd.*, párr. 91.

<sup>67</sup> *Ibíd.*, párr. 92.

<sup>68</sup> *Ibíd.*, párr. 93.

*Según el reporte del Ministerio, la presencia de estas variantes puede originar conglomerados de casos y un aumento exponencial de éstos, si es que no se exigen medidas de restricción de movilidad que refuercen la vigilancia epidemiológica, considerando que un brote en esta provincia podría "convenirse en el disparador de una diseminación mayor al resto del país dada la alta movilidad humana debido a su ubicación geográfica, sobre todo entre las provincias de Laja, Guayas, Azuay y Zamora Chinchipe", además de su condición fronteriza con Perú, país que ocupa el sexto lugar de mayor transmisión en la Región de las Américas y el primer lugar en letalidad. (...).*

*(...) el SIS ECU 911 señala que "Los datos de aglomeraciones e incivildades en Guayaquil y Machala, evidencian la necesidad de tomar medidas restrictivas encaminadas a contener la propagación del COVID-19 a nivel local" (...).*

72. Adicionalmente, se comunicó a este Organismo que, dentro del contexto de la pandemia por COVID-19, la aparición en el mundo y presencia en el Ecuador de las Variantes Delta *"constituyen hechos sobrevinientes distintos a los que anteriormente motivaron la adopción de medidas de excepción"*.
73. Por otro lado, en la sección 4.3., este Organismo evidenció que no es posible controlar la crisis sanitaria mediante los mecanismos constitucionales ordinarios.
74. En consecuencia, se comprueba que existe un nexo causal directo e inmediato, entre los hechos que se han detallado en el Decreto 116 y las medidas de movilización y limitación de derechos adoptadas. De tal forma, las disposiciones adoptadas cumplen con el número 3 del artículo 123 de la LOGJCC.
75. Bajo estas consideraciones, se pasará a estudiar cada una de las medidas, que han sido agrupadas de acuerdo a los temas sobre los que versan, como se indicó en los párrafos 53 y 54 *supra*.
76. Como marco general, es menester especificar que se ha verificado en las secciones previas, que el objetivo de estas medidas es mitigar y combatir la propagación de las Variantes Delta, en *"medio de un contexto de aglomeraciones"* en el Ecuador, de modo que se reduzca el número de contagios y fallecidos a causa de las referidas variantes; velando así por los derechos a la vida, integridad y salud de las personas.
77. De tal modo, se verifica la existencia de un objetivo constitucionalmente legítimo, de acuerdo al número 1 del artículo 3, artículo 32; números 1, 2 y 3 del artículo 66; y, artículo 164 de la Constitución.

### **7.1. Sobre las movilizaciones dispuestas**

78. De acuerdo al artículo 2 del Decreto 116, se dispone la movilización, en general, de todas las entidades de la Administración Pública Central y, en específico, de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas.

79. Dada la diversa naturaleza de las instituciones a las que se hace referencia en el artículo *ibídem*, el estudio que se debe realizar debe ser sectorizado. Así, el primer párrafo prescribe que todas las entidades de la Administración Pública Central tienen la obligación de trabajar, de manera conjunta, en la implementación de medidas tendentes a la prevención y control, de modo que se pueda mitigar y evitar el contagio acelerado de las nuevas Variantes Delta, y acelerar el proceso de vacunación en la provincia de El Oro y la ciudad de Guayaquil.
80. Esta disposición no prescribe limitación de derecho alguno ni actividades que puedan poner en peligro la vida o integridad de la ciudadanía, de modo que no es necesario realizar el test de proporcionalidad frente a esta medida. Además, el deber de las entidades de coordinar entre sí es una obligación de todas las instituciones públicas, propia del régimen ordinario.
81. De acuerdo al artículo 141; número 5, 6 y 13 del artículo 147; artículos 226, 227; y, números 5, 6 y 7 del artículo 389, en concordancia con la letra c) del artículo 3 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, la movilización de todas las entidades de la Administración Pública Central no es una medida extraordinaria de la que el Presidente de la República puede disponer, sino una atribución constitucional correspondiente al Ejecutivo, independientemente de un régimen de excepción.
82. No obstante, esta Corte insta a que todas y todos los funcionarios de la Administración Pública Central cuenten con las medidas e implementos necesarios para su salvaguardia, lo que incluye que dispongan de equipos para su protección, la desinfección de ambientes y la debida garantía de sus derechos laborales y de seguridad social.<sup>69</sup>
83. El segundo párrafo de la norma *in examine*, prescribe la movilización de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, con el objetivo de “*a mantener el orden público y controlar el cumplimiento de las limitaciones ordenadas en este Decreto Ejecutivo*”.
84. En relación a este punto, esta disposición está amparada en el número 8 del artículo 165 de la Constitución, en concordancia con los artículos 158 y 159 del mismo cuerpo constitucional y el artículo 35 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado.
85. 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. Sin embargo de lo anterior, es importante puntualizar que, durante la movilización de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, sus funciones “*(...) debe[n] guiar[se] [en] estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo*”<sup>70</sup>.

<sup>69</sup> *Ibíd.*, párr. 124

<sup>70</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C N°. 166. Al respecto, se verifica que el artículo 2 del Decreto 116 dispone la movilización de las Fuerzas Armadas y su participación, de forma

86. Además, esta Corte recuerda a sendas instituciones que, todo uso de la fuerza deberá cumplir los parámetros constitucionales y legales, así como las directrices establecidas en la sentencia 33-20-IN/21.<sup>71</sup>
87. En consecuencia, toda acción realizada en el marco del cumplimiento del Decreto 116 por parte de la Policía Nacional y, de manera complementaria, de las Fuerzas Armadas, se la debe ejecutar:
- 87.1. En estricto cumplimiento a los objetivos legítimos constitucionalmente reconocidos;
  - 87.2. Garantizando el normal funcionamiento de instituciones que prestan servicios públicos y privados indispensables para combatir la crisis;
  - 87.3. Protegiendo los derechos de la ciudadanía; y,
  - 87.4. 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<sup>72</sup>.
88. Esta Corte reitera que son el Ministerio de Gobierno y el Ministerio de Defensa los encargados de velar por que, en el ejercicio de las funciones policiales y militares, se respeten las medidas y protocolos de bioseguridad.<sup>73</sup>

## **7.2. Sobre la limitación a los derechos a la libertad de reunión, tránsito e inviolabilidad de domicilio**

89. El Decreto 116 dispone la limitación de los derechos a la libertad de reunión y tránsito, en la provincia de El Oro y la ciudad de Guayaquil, así como inviolabilidad de domicilio únicamente en la provincia de El Oro.
90. Ahora bien, es importante recalcar que, de acuerdo a los artículos 4, 12, 17 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como los artículos 11, 15,

---

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

<sup>71</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 33-20-IN/21 de 5 de mayo de 2021.

<sup>72</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N°. 3-20-EE/20 de 29 de junio de 2020, párr. 133. *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos. “Declaración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N°. 1/20, 9 de abril de 2020. COVID-19 y derechos humanos: los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales”.

<sup>73</sup> Esto incluye la entrega de material y equipos adecuados que impidan el contagio de personal de Fuerzas Armadas y Policía Nacional, así como el resto de las personas con las que tienen contacto. Este hecho que tendría una repercusión directa en la mitigación del COVID-19, por la potencialidad de que una exposición sin los implementos necesarios, conlleve la generación de focos de contagio dentro de la fuerza pública, así como en las actividades que realizan día a día en diferentes puntos del país. Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N°. 3-20-EE/20 de 29 de junio de 2020, párr. 134.

16, 22 y 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se reconoce que estos derechos pueden ser objeto de suspensión o limitación, siempre que estas se hallen previstas en la ley y sean necesarias en el marco de una sociedad democrática, para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud, la moral pública o los derechos y libertades de terceros.

91. Esta Corte ya se ha pronunciado al respecto<sup>74</sup>, reconociendo la posibilidad de limitar ciertos derechos sobre la base de parámetros razonables, con suficiente justificación fáctica y acatando la obligación de adoptar disposiciones para:

*(...) mitigar los efectos indirectos y otras afectaciones de derechos (...) [a través de] medidas positivas en un contexto democrático, que se adecuen a las distintas situaciones (...) generando un marco de protección adicional para estos grupos en situación de pobreza, exclusión y discriminación histórica.*<sup>75</sup>

92. De tal modo, para que las medidas dispuestas sean constitucionales, deberán tomar en cuenta las posibles afectaciones a grupos en situación de vulnerabilidad.<sup>76</sup>
93. Bajo estos antecedentes, y en relación con los números 1, 2, 4 y 5 del artículo 123 de la LOGJCC, esta Corte Constitucional procederá a verificar si las medidas *in examine* son idóneas, necesarias y estrictamente proporcionales para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria.<sup>77</sup>
94. En cuanto a la idoneidad, se debe valorar si existe concordancia o no entre los medios utilizados y los fines perseguidos. Es decir, se debe analizar que la suspensión y/o limitación adoptada sea apta para contribuir a la protección de derechos o bienes jurídicos constitucionalmente válidos.
95. La necesidad se la evalúa en cuanto la medida seleccionada debe ser la más benigna posible en relación al derecho intervenido. De tal modo, no deben existir alternativas menos gravosas y restrictivas a las libertades afectadas.
96. Las medidas deben ser proporcionales al objetivo que se pretende alcanzar. Por tanto, es preciso evaluar si las ventajas que se obtienen mediante la intervención del derecho, se compensan con las suspensiones y/o limitaciones que implican para sus titulares. Así, mientras más grave sea la intervención de los derechos fundamentales de las personas afectadas, mayor debe ser el beneficio que la justifique.

### **7.2.1. Sobre la limitación a los derechos a la libertad de reunión y a la libertad de tránsito**

<sup>74</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N°. 1-19-EE/19 de 30 de mayo de 2019, párr. 42.

<sup>75</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N°. 3-20-EE/20 de 29 de junio de 2020, párr. 103.

<sup>76</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N°. 1-20-EE/20 de 19 de marzo de 2020, párrs. 46-62; y, dictamen N°. 2-20-EE/20 de 22 de mayo de 2020, párrs. 15-17.

<sup>77</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N°. 5-19-EE/19 de 7 de octubre de 2019, párr. 38.

- 97.** El Decreto 116 limita la libertad de reunión y de tránsito en la provincia de El Oro y la ciudad de Guayaquil, a través de: la reducción del aforo en espacios cerrados y abiertos donde se atiende al público y en el transporte público; y, específicamente en la provincia de El Oro, por medio de la prohibición de transporte interprovincial desde El Oro hacia otras partes del país, el establecimiento de un toque de queda, el retorno a la modalidad a distancia en aquellas instituciones educativas que hayan sido aprobadas dentro del Plan de Continuidad Educativa y el restablecimiento del teletrabajo obligatorio para el sector público y privado.
- 98.** Conforme se detalló en los párrafos 48.3 y 48.4, de acuerdo a las letras a) y b) de los artículos 4 y 5 del Decreto en cuestión, estas limitaciones tienen como efecto mitigar y evitar el contagio acelerado de las nuevas Variantes Delta, así como acelerar el proceso de vacunación en las circunscripciones afectadas por la calamidad pública.
- 99.** Es preciso indicar que el retorno a la modalidad a distancia en las instituciones educativas y el restablecimiento del teletrabajo en los sectores público y privado, no corresponden a medidas extraordinarias, pues es competencia de las correspondientes Carteras de Estado, definir el horario y modalidad de estudio y trabajo a realizarse.<sup>78</sup>
- 100.** En relación a la reducción del aforo en el transporte público y la prohibición de transporte interprovincial desde El Oro hacia otras partes del país, conforme fue definido por esta Corte en el dictamen 5-20-EE/20 de 24 de agosto de 2020<sup>79</sup>, es competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y de la Cartera de Estado correspondiente<sup>80</sup>, regular y controlar el transporte, lo que incluye la determinación del aforo de las unidades y la regulación del transporte interno e interprovincial; en cuyo caso deberá actuar el órgano competente para cada caso.
- 101.** Por último, en cuanto a la reducción del aforo en espacios cerrados y abiertos donde se atiende al público, es preciso reiterar que esta Corte ya ha señalado que dicha medida es una regulación que puede ser expedida dentro del régimen ordinario, al amparo de lo prescrito en la letra p) del artículo 54 del Código Orgánico de Organización Territorial. Son los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales los entes encargados del ejercicio de dichas actividades, sin perjuicio de que otra autoridad pueda emitir regulación al respecto.<sup>81</sup>
- 102.** Por ende, al ser las disposiciones antes referidas parte de las atribuciones de las que gozan tanto el Gobierno Central, a través de sus distintas Carteras, como los

<sup>78</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N°. 5-20-EE/20 de 24 de agosto de 2020, párrs. 79-82.

<sup>79</sup> *Ibid.*, párr. 93.

<sup>80</sup> Al amparo del número 6 del artículo 264 y número 1 del artículo 269 de la Constitución, en concordancia con la letra f) del artículo 55 y el artículo 130 del Código Orgánico de Organización Territorial y números 2, 3, 4 y 5 del artículo 30, y artículo 66, 67 y 68 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.

<sup>81</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N°. 5-20-EE/20 de 24 de agosto de 2020, párr. 92.

Gobiernos Autónomos Descentralizados, dentro del régimen ordinario de competencias, estas no serán estudiadas pues no implican excepcionalidad alguna.

103. De tal modo, la única medida referente a la limitación a la movilidad ciudadana que debe ser analizada en el presente dictamen, es el toque de queda dentro de la provincia de El Oro.
104. Al respecto, el Decreto 116 y varias resoluciones del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional<sup>82</sup> demuestran que, a pesar de que se han realizado requerimientos a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Provinciales para reducir aglomeraciones, no todos los entes seccionales han implementado estas medidas. Lo que ha limitado la capacidad de “*controlar la proliferación del virus y en particular de las nuevas cepas de mayor propagación*”.
105. Específicamente en la provincia de El Oro, el Decreto 116 visibiliza que sus Comités de Operaciones de Emergencia cantonales, sin perjuicio de los pedidos previamente realizados, autorizaron “*la apertura de centros de tolerancia y otros y se liberan medidas de restricción a pesar del incremento de contagios*”.
106. Esto ha tenido como resultado, de acuerdo a información prevista por el Servicio Integrado de Seguridad ECU-911, la atención de 313 emergencias relacionadas con aglomeraciones, 374 emergencias relacionadas con fiestas, 1 248 emergencias relacionadas con libadores y 1 394 emergencias relacionadas a escándalos, en la ciudad de Machala.
107. En consecuencia, el Servicio Integrado de Seguridad ECU-911 así como el Director del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos, recomienda la medida en análisis, con el fin de contener la propagación de las nuevas variantes del COVID-19 a nivel local.
108. En lo concerniente a medidas como el toque de queda, esta Corte ya ha señalado que:

*(...) 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>83</sup>*

<sup>82</sup> Comité de Operaciones de Emergencia Nacional. Resoluciones de 22 de octubre de 2020, 19 de noviembre de 2020, 11 de enero de 2021, 14 de enero de 2021, 2 de febrero de 2021, 7 de abril de 2021, 21 de abril de 2021, 22 de marzo de 2021 y 12 de julio de 2021.

<sup>83</sup> Corte Constitucional, dictamen N°. 1-21-EE/21 de 6 de abril de 2021, párr. 64; y N°. 7-20-EE/20 de 27 de diciembre de 2020, párrs. 35-37. Cfr. Organización Mundial de la Salud. “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.

109. Así, en virtud de la información previamente descrita, sobre la base de las recomendaciones de los organismos de control y toda vez que los datos provistos en el Decreto 116 afirman que las Variantes Delta poseen una mayor capacidad de contagio y mayor mortalidad en comparación con otras, la medida de limitación a la libertad de tránsito en la provincia de El Oro, es adecuada para evitar la propagación del virus.
110. En cuanto a la necesidad y a la proporcionalidad, el Decreto 116 señala que, en la actualidad, no existe una ley que permita gestionar la pandemia “*mediante instrumentos de derecho no excepcionales*”; y, señala que las limitaciones ordenadas son las menos gravosas, en comparación con “*otras medidas disponibles y adoptadas en el pasado, como serían confinamientos totales, toques de queda por días o fines de semanas completos, entre otras*”.
111. Ahora bien, es deber de esta Corte verificar la necesidad y la proporcionalidad en relación a los límites impuestos al derecho a la libertad de tránsito. Este Organismo, en su dictamen 2-21-EE/21, afirmó que estas limitaciones tienen como propósito “*garantizar el distanciamiento social y fomentar el aislamiento, procurando de esta manera que los contagios y emergencias por COVID-19 disminuyan*”<sup>84</sup>.
112. Por consiguiente, la medida de toque de queda en la provincia de El Oro es necesaria y proporcional, en cuanto el Decreto 116 ha provisto datos científicos y estadísticos que evidencian: 1) la mayor agresividad y mortalidad que presentan las Variantes Delta; y, 2) la relación entre el aumento de los incidentes de aglomeraciones, fiestas, emergencias por escándalos y consumo de bebidas alcohólicas y el incremento de los contagios en la provincia de El Oro.
113. De tal modo, la limitación en la movilidad de lunes a jueves desde las 20h00 hasta las 06h00, y los viernes, sábados y domingos desde las 18h00 hasta las 06h00, se justifica en tanto la misma ayudará a controlar y enfrentar la propagación de las Variantes Delta, garantizando el derecho a la salud de todas las personas y precautelando que el sistema de salud no sea desbordado por ciudadanos contagiados.
114. En virtud de lo antes mencionado, esta Corte Constitucional considera que el Decreto 116 cumple con demostrar la idoneidad, necesidad y proporcionalidad del establecimiento de un toque de queda durante la semana en la provincia de El Oro.

#### **7.2.2. Sobre la limitación al derecho a la inviolabilidad de domicilio en la provincia de El Oro**

115. En virtud de las cifras expuestas en los párrafos *supra*, el Decreto 116 limita el derecho a la inviolabilidad de domicilio, con el fin de controlar incidentes de

---

<sup>84</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N°. 2-21-EE/21 de 28 de abril de 2021, párr. 43.

aglomeraciones en propiedad privada. De tal forma, la medida busca evitar actividades que incidan en el aumento de contagios.

- 116.** Tal como se detalló en el dictamen 2-21-EE/21 expedido por esta Corte, para que ésta medida no sea arbitraria y evitar intromisiones abusivas en la intimidad de las personas, el concepto “*incidentes de aglomeraciones*” se entenderá por toda situación en donde exista una reunión de personas que no pertenecen a una unidad familiar. Eventos en espacios privados tales como ceremonias religiosas, práctica de deportes en equipo, presentaciones artísticas, serán consideradas un “*incidente de aglomeración*”.
- 117.** Así, en relación a la idoneidad, el Decreto 116 evidencia que, respecto a las ciudades de Guayaquil y Machala: las emergencias por aglomeraciones han aumentado 49% y 286% y los incidentes vinculados con fiestas, incrementaron en un 307% y 278%, en comparación con el 2020. Entonces, la limitación a la inviolabilidad del domicilio por “*incidentes de aglomeraciones*”, es un medio idóneo para que la gente se agrupe y pueda contagiarse.<sup>85</sup>
- 118.** En cuanto a la necesidad, el Decreto 116 prescribe que, además del horario claramente especificado (lunes a jueves, de 20h00 a 06h00; y, viernes, sábado y domingo, de 18h00 a 06h00), la limitación a la inviolabilidad de domicilio se podrá ejecutar siempre que:
- 118.1. Se busque precautelar el distanciamiento social y la implementación de medidas de bioseguridad; y,
- 118.2. Las medidas de disuasión y dispersión se realicen en apego irrestricto a los derechos constitucionales que se encuentren limitados por esta declaratoria de estado de excepción.
- 119.** Por ende, en concordancia con los parámetros detallados en el dictamen 2-21-EE/21, esta medida es necesaria pues se reconoce que, previo a un allanamiento de domicilio, la fuerza pública acudirá a otros medios menos lesivos. Se recuerda que, solo en casos de resistencia o de violencia, se recurrirá al uso de la fuerza acatando los parámetros constitucionales y legales, así como las directrices establecidas en la sentencia 33-20-IN/21.
- 120.** En cuanto al último elemento, la medida será proporcional en la medida en que se respete al máximo el derecho a la privacidad y más derechos relacionados; si se ejerce el uso de la fuerza, sólo cuando fuere estrictamente necesario; únicamente con el fin de evitar contagios; y, en caso de uso de la fuerza, previo agotamiento al diálogo y a medios no lesivos así como, respetando la finalidad de dispersar a las personas reunidas para cumplir los objetivos del Decreto 116.

---

<sup>85</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N°. 2-21-EE/21 de 28 de abril de 2021, párrs. 55-63.

121. Por último, es necesario recalcar que nuestra norma constitucional establece que “[l]as servidoras y servidores públicos serán responsables por cualquier abuso que hubieran cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción”<sup>86</sup>.
122. Es importante aclarar que el análisis previo no implica que, bajo justificación del estado de excepción y al amparo de las medidas adoptadas, se puedan suspender y/o limitar servicios públicos o privados esenciales para combatir la pandemia y asegurar un nivel adecuado de vida a la ciudadanía. Es obligación de la Administración Pública Central garantizar que toda actividad que se vea afectada por esta medida, no sea indispensable para el abastecimiento de insumos o la prestación de servicios públicos y otros servicios esenciales, así como para atención médica.<sup>87</sup>
123. Finalmente, este Organismo realiza ciertas precisiones en cuanto a la interpretación que se debe dar al análisis antes referido:
- 123.1. La valoración previamente realizada, comprende un estudio general y en términos abstractos de los derechos. Lo cual no convalida ninguna decisión adoptada por las autoridades encargadas de ejecutar el Decreto 116, pues estas deben cumplir un test específico de proporcionalidad;
- 123.2. Las medidas, para que estas sean constitucionales, no pueden interrumpir el normal funcionamiento del Estado, al amparo del artículo 164 de la Constitución, en concordancia con el número 7 del artículo 123 de la LOGJCC<sup>88</sup>;
- 123.3. La crisis sanitaria constatada en este caso, no puede ser invocada de manera ambigua o abusiva para desatender las obligaciones ordinarias que el Estado tiene con respecto a la protección y promoción de derechos. En consecuencia, la limitación de derechos ordenada en el Decreto 116, deben ser analizadas sobre la base de las excepciones previstas en el artículo 6 del Decreto, a partir del principio pro persona y con base en los elementos que componen una sociedad democrática;
- 123.4. En razón de todo lo anterior, la limitación de los derechos a la libertad de tránsito y a la libertad de reunión e inviolabilidad de domicilio, será idónea, necesaria, proporcional, y en consecuencia constitucional, siempre que

---

<sup>86</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial N°. 449, 20 de octubre de 2008, artículo 166.

<sup>87</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N°. 3-20-EE/20 de 29 de junio de 2020, párr. 116.

<sup>88</sup> LOGJCC, Registro Oficial Suplemento 52 de 22 de octubre de 2009. “Art. 123.- Control material de las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción.- Para efectos del control material, la Corte Constitucional verificará que las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción cumplan los siguientes requisitos: (...) 7. Que no se interrumpa ni se altere el normal funcionamiento del Estado.”

persiga combatir la pandemia causada por el COVID-19 y sus variantes, y no afecte el normal ejercicio de otros derechos no suspendidos ni limitados<sup>89</sup>; y,

- 123.5. Las limitaciones a las que haya lugar, deberán respetar el trabajo de los medios de comunicación, de las personas que presten servicios indispensables para el tratamiento de la crisis, de las organizaciones nacionales e internacionales no gubernamentales de asistencia humanitaria y de defensores de derechos humanos.

## 8. Consideraciones finales

- 124.** Sobre la base de las argumentaciones vertidas a lo largo del presente dictamen y enfatizando en la importancia de cumplir con los elementos descritos en la sección 3 de esta decisión, esta Corte considera necesario recordar parámetros generales que deben ser tomados en cuenta para declaratorias de estados de excepción:

124.1. La pandemia no ha terminado<sup>90</sup> y la aparición de nuevas variantes no es un hecho imprevisto.<sup>91</sup>

124.2. Si bien este solo hecho no motiva la declaratoria de un estado de excepción, la magnitud de los efectos que tienen las mutaciones del virus original podrían ser imprevistas, previa justificación y cumplimiento de los elementos constitucionales y legales.

124.2.1. En virtud de lo anterior, esta Corte ha verificado que los efectos imprevisibles de las Variantes Delta para el caso *en comento*, configuran la causal de calamidad pública que permite establecer un régimen de excepcionalidad en el país, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 164 de la Constitución.

124.3. La declaratoria de estado de excepción, estará justificada siempre que la causal o causales invocadas por el Presidente de la República se encuentren debidamente comprobadas en información y documentos oficiales; cuyo control de constitucionalidad será objeto de verificación, caso a caso, por este Organismo.

---

<sup>89</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N°. 2-20-EE/20 de 22 de mayo de 2020, párrs. 46 y punto decisorio 12. *Cfr.* CIDH. Comunicado de prensa: “La CIDH llama a los Estados de la OEA a asegurar que las medidas de excepción adoptadas para hacer frente la pandemia COVID-19 sean compatibles con sus obligaciones internacionales”, 17 de abril de 2020: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/076.asp>.

<sup>90</sup> Declaraciones de Tedros Adhanom Ghebreyesus, Director General de la Organización Mundial de la Salud. <https://www.pscp.tv/WHO/1mnxeadwBOPxX>.

<sup>91</sup> *Cfr.* Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N°. 1-20-EE/20 de 19 de marzo de 2020, párr. 31.

- 124.4. Cuando la situación que motiva un estado de excepción se adecua en los presupuestos de una calamidad pública, el Presidente de la República no puede, de forma inmediata, declarar un estado de excepción. Para que esto proceda, la causal debe “*desbordar la institucionalidad ordinaria*”<sup>92</sup>; es decir, no estar en capacidad de ser superada a través del régimen constitucional ordinario.
- 124.5. La gravedad del COVID-19 requiere la adopción de todas las medidas ordinarias que estén a disposición del Estado y no puede limitarse solamente al régimen excepcional que caracteriza a un estado de emergencia.<sup>93</sup>
- 124.6. La falta de coordinación y cooperación entre los órganos estatales y de una ley para gestionar la pandemia, por sí solas no son argumentos suficientes para justificar que se han agotado los mecanismos ordinarios y, por ende, que es necesaria la declaratoria de un estado de excepción.
- 124.6.1. Los distintos organismos del Estado, dentro del ámbito de sus competencias y en aplicación del régimen jurídico y constitucional ordinario, deberán adoptar las medidas necesarias para la gestión adecuada de la crisis sanitaria.
- 124.7. El manejo de la pandemia debe hacerse a través de medidas preventivas dentro del régimen ordinario, y no emplear el régimen de excepción como un mecanismo reactivo para corregir hechos que, de haberse empleado oportunamente las medidas de prevención adecuadas, se habrían podido evitar.
- 124.8. La figura excepcional del estado de excepción no está llamada a enmendar la omisión o falta de acción de las distintas entidades públicas en el desempeño de sus funciones, pues aquello devendría en la desnaturalización de esta institución.

---

<sup>92</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N°. 4-20-EE/20 de 19 de agosto de 2020, párr. 31. “*En esa línea, es preciso enfatizar que el Presidente de la República no puede recurrir al régimen de excepcionalidad para hacer frente a hechos recurrentes y que requieren de cambios estructurales y de largo plazo. Menos aún, sin evidenciar que las medidas dictadas, en el régimen ordinario y excepcional, para superar estos acontecimientos hayan sido desbordadas*”.

<sup>93</sup> “*(...) el Ejecutivo y el resto de las funciones del Estado, tienen el deber de utilizar todos los mecanismos jurídicos ordinarios que sean necesarios para afrontar y controlar la pandemia y sus efectos, actuando de manera conjunta, coordinada y dentro del ámbito de sus funciones, en cumplimiento del artículo 226 de la Constitución. Lo anterior encuentra fundamento en que ningún Estado democrático puede permanecer en un régimen excepcional de manera permanente; pero, además y principalmente, en el deber que tiene el Estado de garantizar los derechos de las personas bajo su jurisdicción, como son, en el caso específico, el derecho a la vida, a la integridad, y a la salud*.”. Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N°. 3-20-EE/20 de 29 de junio de 2020, párrs. 54 y 55.

- 124.9. El estado de excepción no puede justificarse en la falta de diligencia de las entidades públicas en el cumplimiento de sus competencias dentro del régimen jurídico ordinario.
- 124.10. La ciudadanía juega un rol importante para tomar medidas de autocuidado y adecuarse a costumbres básicas de higiene, uso de mascarilla, distanciamiento, auto restricción social, respeto a las medidas sanitarias dispuestas por las autoridades competentes, entre otras encaminadas a reducir la probabilidad de contagios.
- 124.10.1. La eficacia de los mecanismos utilizados para afrontar los efectos del COVID-19 y sus variantes, requieren no solo que los poderes estatales actúen de manera eficiente y oportuna, sino también una ciudadanía responsable.
- 124.11. La movilización de todas las entidades de la Administración Pública Central no es una medida extraordinaria de la que el Presidente de la República pueda disponer, sino una atribución constitucional correspondiente al Ejecutivo, independientemente de un régimen de excepción.
- 124.12. El retorno a la modalidad a distancia en las instituciones educativas y el restablecimiento del teletrabajo en los sectores público y privado, tampoco corresponden a medidas extraordinarias, pues es competencia de las correspondientes Carteras de Estado, definir el horario y modalidad de estudio y trabajo a realizarse.
- 124.13. No es necesario activar un mecanismo excepcional para reducir el aforo en el transporte público, prohibir el transporte interprovincial y, en general, para regular el transporte público y privado en las distintas circunscripciones del país. Esto, es competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y de la Cartera de Estado correspondiente, en cuyo caso deberán actuar de manera coordinada, caso a caso.
- 124.14. La reducción del aforo en espacios cerrados y abiertos donde se atiende al público es una medida que puede ser expedida dentro del régimen ordinario y no requieren la declaratoria de un estado de excepción. Así, serán los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales los entes encargados de dicha regulación.

## 9. Dictamen

**125.** En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

**125.1. Declarar** la constitucionalidad del decreto ejecutivo 116 de 14 de julio de 2021 sobre la declaratoria de estado de excepción por calamidad pública

producida por la detección de casos de COVID-19, variantes DELTA y DELTA DELTA ++K, en la provincia de El Oro y la ciudad de Guayaquil, por el término de 15 días, esto es desde las 20h00 del día 14 de julio de 2021 hasta las 23h59 del día 28 de julio de 2021, de acuerdo a lo prescrito en el decreto en cuestión y a los parámetros desarrollados dentro de este dictamen.

**125.2. 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.

**125.3. Exhortar** a la Asamblea Nacional del Ecuador para que, en el marco de sus competencias, ejecute las acciones necesarias para iniciar el trámite que corresponda para la deliberación y aprobación de los proyectos orientados a la gestión de la emergencia sanitaria por la pandemia, de acuerdo a los más altos estándares y principios democráticos.

125.3.1. Para ello, la Asamblea Nacional deberá informar a esta Corte en el plazo de 2 meses, contados a partir de la notificación del presente dictamen, los avances en la deliberación y aprobación de los proyectos orientados a la gestión de la emergencia sanitaria por la pandemia.

**125.4.** Notifíquese, publíquese 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 ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce; en sesión ordinaria de miércoles 21 de julio de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**