

## Corte Constitucional del Ecuador

Hugo Cahueñas Muñoz; Mario Ruiz Romero; Alexandra Alvarado Cevallos; y, Daniel Arteaga Galarza, en representación del Colectivo Ecuador con Gestión de Riesgos<sup>1</sup>, dentro del Caso Nro. 2-21-EE, presentamos el siguiente *amicus curiae*. La pandemia ocasionada por la COVID-19 ha provocado una “[d]isrupción grave del funcionamiento de [la] sociedad [debido] a fenómenos peligrosos que interaccionan con las condiciones de exposición, vulnerabilidad y capacidad, ocasionando [...]: pérdidas e impactos humanos, materiales, económicos y ambientales” (Asamblea General de la ONU 2016, 13); en consecuencia, la pandemia de la COVID-19 ha provocado un “desastre”. Este desastre es de evolución lenta porque surge gradualmente con el paso del tiempo y está relacionado con las enfermedades epidémicas (Asamblea General de la ONU 2016). En efecto, el Estado Ecuatoriano ha gestionado la respuesta a la pandemia a partir de la institucionalidad establecida por el sistema de gestión de riesgos de desastres, como el Comité de Operaciones de Emergencias - Nacional (COE-N) y el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias. En el presente *amicus curiae* se invita a la Corte Constitucional a contemplar en su dictamen: a) la obligación de contar con una ley orgánica de gestión de riesgos de desastres; y, b) la regulación del organismo técnico rector, mismas que deberían ser parte de la referida ley.

### a) Ley Orgánica de Gestión de Riesgos

El artículo 389 de la Constitución, establece que “El Estado protegerá a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de

---

<sup>1</sup> El Colectivo Ecuador con Gestión de Riesgos articula a experimentados profesionales en gestión del riesgo de desastres, con reconocimiento nacional e internacional, pertenecientes a la academia y diversos entes técnicos. Inició sus actividades el 21 de agosto de 2018 y en su proceso de difusión ha integrado a más de 350 profesionales de diferentes disciplinas, especializados en gestión de riesgos de desastres. Cuenta con más de 5.000 adhesiones.



minimizar la condición de vulnerabilidad”<sup>2</sup>. Bajo esta obligación de protección, el Estado debe considerar la prevención, mitigación, recuperación y mejoramiento de las condiciones económicas. En cuanto a la prevención, esto quiere decir que el Estado debe conocer la información necesaria sobre los desastres que tienden a ocurrir en el país, es decir sobre los riesgos.

La Corte Constitucional consideró que para “prevenir la propagación de la pandemia por COVID-19 y garantizar el derecho a la salud se requiere que existan regulaciones más estrictas a ciertos derechos” (Corte Constitucional, 5-20-EE/20., párr. 72). Por lo se requeriría una ley orgánica<sup>3</sup>, misma que se debe dictar en función de criterios técnicos coordinados con las instituciones de salud y riesgos. Para lo cual, la Corte insta al presidente de la República preparar un proyecto de Ley y presentarlo a la Asamblea Nacional. Específicamente, en los dictámenes anteriores, la Corte considera que la referida ley “se aplicará en este caso excepcional [...] con la única finalidad de controlar la propagación del COVID-19” (Corte Constitucional, 5-20-EE/20., párr. 100). La Corte dispuso “en el plazo máximo de tres meses, contados a partir de la notificación del presente dictamen, que el Presidente de la República elabore y presente ante la Asamblea Nacional un proyecto de ley que regule de manera adecuada y permita una limitación técnica y razonable del derecho a la libertad de tránsito de forma temporal y únicamente para afrontar la pandemia” (Corte Constitucional, 1-21-EE/20., IV, párr. 6). También estableció “que, en el plazo máximo de seis meses, contados a partir de la notificación [...], la Asamblea Nacional trate y discuta dicho proyecto” (Corte Constitucional, 1-21-EE/20., IV, párr. 7).

Las leyes son “normas generales de interés común” (Constitución del Ecuador, artículo 132). Además, la Constitución señala que se requerirá de ley en caso de “[r]egular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales” (art. 132.1). Teniendo presente lo determinado por los artículos 389 y 390 de la Constitución y bajo el enfoque de la gestión integral del riesgo de desastres, consideramos que la ley a la que hacen referencia los dictámenes de la Corte

<sup>2</sup> Artículo 389, Constitución de la República del Ecuador, R.O. 449, 20 de octubre de 2008.

<sup>3</sup> De conformidad con el artículo 133 numeral 2 de la Constitución de la República (EC 2008).

Constitucional no debería ser temporal, sino permanente y general para regular el ejercicio de derechos ante riesgos y desastres. Como se señaló en el voto salvado de los Jueces Ávila, Salazar y Andrade “es urgente que se generen normas y medidas de política pública para afrontar esta situación que será constante y permanente [...implementando...] medidas estructurales que le permitan afrontar la pandemia por los cauces ordinarios” (Corte Constitucional, 1-21-EE/20., Voto Salvado, párr. 23).

El proyecto de Ley Orgánica para la Gestión de Emergencias Sanitarias por Pandemia preparado por el ejecutivo<sup>4</sup> evidencia que se debe tratar la pandemia desde la gestión integral del riesgo de desastres. Así, entre otros cuerpos normativos, el proyecto se fundamenta en los artículos 389 y 390 de la Constitución. Además, se determinan competencias para el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos (artículos: 3, 4, 5 y 23). Por otro lado, “se establece el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional como instancia interinstitucional responsable de coordinar las acciones tendientes a la respuesta en situaciones de emergencia y desastres a nivel nacional” (art.7). Sin embargo, en el proyecto se identifican varias inconsistencias desde la gestión integral del riesgo. El proyecto de ley regula aspectos relacionados con la gestión de una emergencia sanitaria que previamente haya sido declarada como pandemia; esto excluiría la gestión de otras emergencias sanitarias no asociadas a una pandemia de conformidad con el Reglamento Sanitario Internacional. Además, referido proyecto de ley se enfoca exclusivamente en el régimen jurídico ordinario para la restricción de derechos constitucionales como la libertad de tránsito y reunión. Por otro lado, se pretende regular por ley orgánica la gestión de una emergencia de alta complejidad, la misma que requiere para su atención, mitigación y recuperación, decisiones basadas en la mayor evidencia científica que permita la comprensión de los riesgos, el estudio del comportamiento de la amenaza, las determinantes de la vulnerabilidad y del nivel de exposición.

Incluso, el proyecto de ley le atribuye al Comité de Operaciones de Emergencias funciones abiertas (Art.8, numerales del 1 al 7). En el dictamen constitucional NO. 1-21-EE/21, la Corte ya advirtió vicios de inconstitucionalidad las “autorizaciones abiertas [porque]

---

<sup>4</sup> Cod. AN-2021-2018 / 40.

impiden que la Corte realice un control formal y material de las medidas que podría ejecutar el COEN [...]” (Corte Constitucional, 1-21-EE/20., párr. 54). De hecho, en el proyecto de ley no se establecen mecanismos de control a la regulación de derechos que realice el COE.

Bajo esta lógica, no se puede trasladar un “estado de excepcionalidad” para que se convierta en uno de “normalidad”. Es importante que, de acuerdo a la Carta Humanitaria, en una situación de desastres y crisis debe primar el principio de “humanidad”, que establece que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos; afirmando la primacía del “imperativo humanitario” que implica la obligatoriedad del Estado brindar asistencia y la necesidad del afectado en recibir dicha asistencia; actuando para prevenir y aliviar el sufrimiento humano, causado por desastres o conflictos armados y nada puede prevalecer sobre este principio<sup>5</sup>.

En un “Estado constitucional de derechos” (Constitución del Ecuador, art. 1), para regular estos derechos debe existir un criterio técnico, un análisis, y una estrategia integral por parte de las autoridades nacionales y locales. Son fundamentales informes técnicos que permitan medir las cifras de contagio, cerco epidemiológico, restricción de movilidad donde se demuestren la eficacia de las acciones. Es importante repensar este desastre, no desde la óptica del poder coercitivo de la represión y limitación de las libertades, sino desde un enfoque de derechos y una gestión integral del riesgo, bajo criterios técnicos y eficientes que gestionen esta crisis, y otros futuros desastres, con un marco legal e institucional estable y no arbitrario. Donde además existan mecanismos de transparencia y control.

Hasta el día de hoy, no existe una “Ley Orgánica de Gestión del Riesgo de Desastres” que cumpla con lo dispuesto en el artículo 389 de la Constitución. Esto deriva en que, actualmente, en materia de gestión de riesgos existe una inconstitucionalidad por omisión legislativa<sup>6</sup>. La declaratoria de este tipo de inconstitucionalidad consiste en determinar que las vulneraciones a derechos o las afectaciones a la observancia a las normas constitucionales, se han producido

<sup>5</sup> Disponible en <https://spherestandards.org/wp-content/uploads/Carta-Humanitaria-ES.pdf>

<sup>6</sup> Artículo 436, Constitución de la República del Ecuador, R.O. 449, 20 de octubre de 2008. Artículo 129, LOGJCC, R.O. Suplemento 52, 22 de octubre de 2009.

por una omisión de un mandato constitucional que no ha sido atendido; por ejemplo, cuando no se atiende condiciones específicas exigidas por la Constitución (lo cual es claramente aplicable al caso)<sup>7</sup>.

#### **b) El organismo técnico rector de la gestión de riesgos**

El artículo 389 de la Constitución describe la composición del sistema nacional descentralizado de gestión de riesgo, donde el Estado es quien debe ejercer la rectoría de este sistema a través de un organismo técnico establecido en la ley<sup>8</sup>. Es evidente, el deber que se traslada al órgano legislativo para crear a tal organismo técnico, considerando además que en el mismo artículo de la Constitución ya se determinan sus competencias que incluyen, entre otras: identificar los riesgos existentes y potenciales, internos y externos que afecten al territorio ecuatoriano; articular las instituciones para que coordinen acciones a fin de prevenir y mitigar los riesgos, así como para enfrentarlos, recuperar y mejorar las condiciones anteriores a la ocurrencia de una emergencia o desastre; ejecutar y coordinar las acciones en las fases de respuesta, recuperación y rehabilitación ante desastres y emergencias; y, garantizar el financiamiento para el funcionamiento del sistema; coordinar la cooperación internacional en materia de gestión de riesgo<sup>9</sup>.

En el actual desastre, muchas facultades y atribuciones se han delegado al Comité de Operaciones de Emergencias Nacional (COE-N). Es más, el proyecto de ley establece el COE-N como ente responsable de la coordinación de la respuesta a emergencias y desastres. Al respecto es oportuno aclarar que el COE-N es una instancia creada por el Reglamento de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, en los siguientes términos: “instancias interinstitucionales responsables en su territorio de coordinar las acciones tendientes a la reducción de riesgos, y a la respuesta y recuperación en situaciones de emergencia y desastre” (art. 24). Posteriormente, existió una breve referencia al COE en el artículo 245 del Código

<sup>7</sup> Paúl Córdova, Derecho Procesal Constitucional (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2016), 254-60

<sup>8</sup> Artículo 389, Constitución de la República del Ecuador, R.O. 449, 20 de octubre de 2008.

<sup>9</sup> *Ibid.*

Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (COESCOP).<sup>10</sup> Sin embargo, la estructura y organización del COE fue establecida por una resolución del Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (SNGRE), por lo que, en la actualidad, no cumple con lo que determina la Constitución del Ecuador<sup>11</sup> ni el Código Orgánico Administrativo<sup>12</sup>, que señala que las competencias deben ser establecidas por ley. Este aspecto debe ser observado por parte de la Corte Constitucional en su dictamen, dado que el régimen ordinario debe contar con un organismo técnico rector establecido por ley, tal como dicta la Constitución en el artículo 389.

### **Recomendación**

No se puede convertir un “estado de excepcionalidad” en uno de “normalidad” como se pretende hacer con el denominado proyecto de “Ley Orgánica para la Gestión de Emergencias Sanitarias por Pandemia” con el que se busca cumplir formalmente con lo dispuesto por la Corte Constitucional. Se debe gestionar integralmente los riesgos y las consecuencias producidas por la COVID 19, así como futuras emergencias y desastres como lo determina el artículo 389 de la Constitución del Ecuador. En el presente análisis se ha demostrado que no se ha establecido, mediante ley, el organismo rector de la gestión de riesgos, por lo que la designación ha quedado al albedrío de la función ejecutiva y se ha inobservado lo que dispone la Constitución. Consecuentemente, existe una inconstitucionalidad por omisión legislativa. Por lo que se debe aprobar una Ley Orgánica de Gestión de Riesgos, misma que debe establecer un organismo rector que entre sus funciones se contemplen las siguientes: identificar los riesgos existentes y potenciales; ejecutar y coordinar las acciones en las fases de

---

<sup>10</sup> En caso de emergencia, eventos adversos o de riesgo, en el que concurrieran varias fuerzas de socorro, “el mando técnico general lo asumirá el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional, Provincial, Cantonal o Metropolitano, según sea el caso, y las operaciones estarán a cargo de la Policía Nacional en coordinación con las máximas autoridades de las entidades complementarias de seguridad”.

<sup>11</sup> Constitución del Ecuador, Art. 226 “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución” (EC 2008).

<sup>12</sup> El Código Orgánico Administrativo (COA) señala que las competencias del órgano administrativo nacen de la ley (EC 2017b, art. 49).

prevención, respuesta, recuperación, rehabilitación y recuperación ante desastres y emergencias, así como para mejorar las condiciones anteriores a la ocurrencia de una emergencia o desastre. Por lo que, se recomienda que la Corte Constitucional ordene a la Asamblea Nacional y a la Presidencia de la República, como colegislador, aprobar, en un plazo razonable, la “Ley Orgánica de Gestión de Riesgos de Desastres” que establezca al organismo técnico rector de la gestión de riesgos y que garantice los derechos de las personas en situaciones de desastre, como el provocado por la actual pandemia de la COVID19.

Hugo Cahueñas Muñoz

CC: 1714296777

Colectivo Ecuador con Gestión de Riesgos.

Mario Ruiz Romero

CC: 1001304805

Colectivo Ecuador con Gestión de Riesgos.

Alexandra Alvarado

CC: 1709588261

Colectivo Ecuador con Gestión de Riesgos.



Daniel Arteaga Galarza

CC: 1707817019

Colectivo Ecuador con Gestión de Riesgos.



@EcuadorConGdR



EcuadorConGdR



gestionriesgosecuador@gmail.com



ecuadorcongestionderiesgos.com