

Quito, D.M., 09 de noviembre de 2023

## CASO 8-21-IA

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

#### SENTENCIA 8-21-IA/23

**Resumen:** La Corte Constitucional resuelve la alegada inconstitucionalidad del numeral 2 de la Resolución del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional (COE) de 29 de noviembre de 2021. La Corte verifica que la norma se encuentra derogada y que no ha producido efectos ultractivos. En consecuencia, la Corte rechaza la acción.

#### 1. Antecedentes procesales

1. El 10 de diciembre de 2021, Esther Adelina Cuesta Santana, por sus propios derechos (“**accionante**”), presentó una acción de inconstitucionalidad contra el acto administrativo con efectos generales emitido a través de la Resolución del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional (“**COE**”) de 29 de noviembre de 2021, suscrita por Juan Zapata Silva, en calidad de director general del Servicio Integrado de Seguridad ECU 911 y presidente del COE.
2. Por sorteo de 10 de diciembre de 2021, correspondió la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce. Este caso signado con el número 8-21-IA (del cual se certifica no consta otro con identidad de objeto y acción), fue admitido a trámite el 25 de enero de 2022, habiéndose corrido traslado con el contenido de la demanda al COE, a la Presidencia de la República (“**Presidencia**”) y a la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”) para su contestación.
3. El 08 de febrero de 2022, se publicó un extracto de la demanda en la Edición Constitucional 274 del Registro Oficial.
4. El 02 de marzo de 2022, el COE, la Presidencia y la PGE, respectivamente, presentaron su escrito de contestación a la demanda.
5. El 11 de abril de 2022, María Ordóñez Arrobo y otros presentaron en conjunto un escrito de *amicus curiae*. Ese mismo día, María Rosario Placencia presentó un escrito de *amicus curiae*.

6. El 12 de abril de 2022, Mercy Maldonado presentó un escrito de *amicus curiae*.
7. El 19 de octubre de 2023, mediante auto, la jueza constitucional Carmen Corral Ponce avocó conocimiento de la causa.

## **2. Acto cuya inconstitucionalidad se demanda**

8. La accionante pretende que se declare la inconstitucionalidad parcial de la Resolución del COE de 29 de noviembre de 2021, específicamente del numeral 2 de dicha Resolución (“**norma impugnada**”) que dispone:

2. Aprobar los Lineamientos Epidemiológicos presentados por el Ministerio de Salud Pública (MSP) que se refieren a los "Requisitos obligatorios de ingreso al país, sea por vía aérea, terrestre o marítima y el control epidemiológico de la pandemia COVID 19"; estos requisitos se regirán bajo las siguientes consideraciones:

- Las personas mayores a 16 años; deberán presentar certificado de vacunación con el esquema completo de por lo menos 14 días antes del arribo y Prueba RT-PCR negativa de 72 horas antes de iniciado el viaje.
- Las personas de 2 a 15 años, 11 meses y 29 días de edad, deberán presentar la Prueba RT-PCR negativa de 72 horas antes de iniciado el viaje.
- Estos nuevos requisitos de ingreso al país, entrarán en vigencia desde las 00h00 del día 1 de diciembre de 2021, para lo cual, Cancillería del Ecuador, Ministerio de Transporte y Obras Públicas y Ministerio de Salud Pública, deberán ejecutar las acciones que les corresponda en función de sus competencias, en especial, la notificación a las aerolíneas para que se apliquen los controles en los lugares de origen.
- Si entre los viajeros se encuentra un "caso sospechoso", se procederá a la realización de una prueba RT-PCR en tiempo real. De ser positiva, entonces se deberá realizar catorce días de aislamiento.

## **3. Alegaciones de la acción**

9. La accionante considera que la norma impugnada es contraria a los artículos 40; 66 numeral 14; 132; 133; 164; 165; y, 416 numeral 6 de la CRE. En tal virtud, solicita que:

[s]e declare la inconstitucionalidad parcial de la Resolución del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional (COE), del 29 de noviembre de 2021, respecto del numeral 2 de la mencionada Resolución, donde se dispone que para ingresar al país, se debe contar obligatoriamente con la presentación del esquema completo de vacunación, de por lo menos 14 días antes del arribo. Además, se dispone a diversos ministerios, notificar a las

aerolíneas para que apliquen los controles en los lugares de origen. Estas disposiciones provienen de autoridad sin competencia y afectan derechos constitucionales [...].

**10.** En adición, la accionante alega que:

[d]ebo manifestar que el requerimiento del certificado de pruebas de diagnóstico RT-PCR (o cualquier tipo de prueba de diagnóstico como las pruebas de amplificación de ácidos nucleicos - PAAN), constituye la única medida sanitaria reconocida por la Organización Mundial de la Salud para prevenir el contagio del virus COVID-19. Por lo tanto, es legítimo, con fines sanitarios, se solicite o se realicen pruebas de diagnóstico en los puntos de ingreso al país. Lo inadecuado e inconstitucional es utilizar esa medida, como un mecanismo de control migratorio.

**11.** En línea con lo anterior, la accionante argumenta que:

[e]l acto administrativo mencionado es contrario a expresas normas constitucionales que dan competencias exclusivas y excluyentes a la Asamblea Nacional y al Presidente de la República para regular, limitar o suspender el ejercicio de derechos. En el presente caso, se afecta el derecho a entrar y salir libremente del país y otros derechos conexos como la no discriminación y la objeción de conciencia en el caso de las personas no vacunadas que cuentan con pruebas diagnósticas negativas del COVID-19 diferentes al RT-PCR requerido.

**12.** Ahondando en lo anterior, la accionante manifiesta que los artículos 132 y 133 de la CRE disponen que la Asamblea Nacional promulgue leyes orgánicas que regulen el ejercicio de derechos y garantías constitucionales. Por lo que dicha competencia sería exclusiva y excluyente de la Asamblea, siendo que el COE no tiene competencia para regular lo antedicho.

**13.** Así afirma que, no solo que existiría reserva de ley orgánica para regular lo contenido en la norma impugnada, sino que el COE tampoco puede limitar ni suspender la libertad de tránsito porque no tiene dicha competencia constitucional y, así hubiese un estado de excepción, dicha facultad le correspondería al presidente de la República exclusivamente. En este sentido, aduce que en un estado de excepción el COE solo debe ejecutar las medidas correspondientes dando cumplimiento a lo dispuesto por el 127. Por consiguiente, al no cumplir lo antedicho, la norma impugnada violaría lo dispuesto en los artículos 164 y 165 de la CRE.

**14.** Finalmente, la accionante también menciona que debido a las regulaciones contenidas en la norma impugnada: “[I]a Resolución [...] atenta contra el artículo 66 numeral 14 de la Constitución, que establece el derecho de entrar y salir libremente del país [...] Además, violenta el artículo 40 de la Constitución de la República, relativo al derecho a migrar y el artículo 416.6 que ampara el principio a la libre movilidad humana [...]”.

#### **4. Contestaciones a la acción**

##### **4.1. Comité de Operaciones de Emergencia Nacional (COE)**

**15.** En lo principal, respecto a la vigencia de la norma impugnada el COE manifiesta:

[p]or lo que, de conformidad con la decisión transcrita, los requisitos para ingreso al país han sido modificados a partir del 11 de febrero de 2022, las 00:01; es decir, la resolución que se persigue como inconstitucional ya no está vigente; aún en el supuesto jamás consentido de que ellos tengan sustento en su argumentación, esta resolución no está siendo aplicada en la actualidad; por lo que no existe causa para declararla inconstitucional si ya no surte efectos jurídicos.

**16.** Respecto de la demanda el COE aduce que:

[...] existe una evidente contradicción en el texto de la demanda pues, por una parte la actora alega que estamos ante una política pública, no se puede alegar como argumento de forma que la política pública es contraria a la Constitución por no cumplimiento de la reserva de ley, puesto que es una atribución ejercida por el legislador; y por otra parte, la actora reconoce que no nos encontramos ante una ley; como consecuencia de lo expuesto no existe violación alguna al principio de reserva de ley, como fundamento para solicitar la declaratoria de inconstitucional parcial del numeral 2 de la resolución del 29 de noviembre de 2021 del COE-N.

**17.** Por otro lado, el COE señala que:

[e]n el texto de la demanda se considera que es inadecuado o inconstitucional requerir el certificado con esquema completo de vacunación y pruebas de diagnóstico RT-PCR como medida sanitaria para el control migratorio, debido que limitan derechos constitucionales, como el de libre movilidad; al respecto, si bien el derecho a la movilidad humana – sea inmigrar, emigrar y retornar al país del origen- se encuentran plenamente reconocidos en la Constitución de la República del Ecuador en su Art. 40, no es menos cierto que este derecho se encuentra regulado en la Ley Orgánica de Movilidad Humana, en el Art. 123 donde determina los requisitos de ingreso y salida del territorio nacional, entre los que se encuentran la existencia de un certificado de vacunación cuando la situación así lo amerite; por lo tanto, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, entidad rectora de movilidad humana, tiene atribución para ejecutar acciones de control migratorio, con lo que se concluye que la decisión del pleno del COE -N de fecha 29 de noviembre de 2021, en el numeral 2; es totalmente legítima (sic) y constitucional.

**18.** En tal virtud, solicita: “[...] que se confirme la constitucionalidad de la medida adoptada en el numeral 2 de la resolución del COE -N de fecha 29 de noviembre de 2021, tomando en consideración que fue una medida idónea, necesaria y proporcional a la protección de los derechos constitucionales de las personas que ingresaban al territorio nacional”.

#### **4.2. De la Procuraduría General del Estado**

- 19.** La PGE manifiesta que la norma impugnada ya ha sido dejada sin efecto. No obstante, respecto a la demanda también precisa lo siguiente:

[e]n suma de lo expuesto, las decisiones del COE, al tratarse de manifestaciones de una política pública, no podrían ser asimiladas a actos administrativos con efectos generales, puesto que, desde la forma en que son emitidas tienen sus propias particularidades. Como por ejemplo, que son la suma de atribuciones y competencias regladas a cada una de las instituciones que participan dentro de estas instancias.

- 20.** En tal virtud, solicita: “[...] que al resolver esta acción considere la naturaleza de las decisiones del COE, su temporalidad y las razones que motivaron a su emisión. Como consecuencia, se solicita que se confirme la constitucionalidad de la medida adoptada”.

#### **4.3. De la Presidencia de la República del Ecuador**

- 21.** La Presidencia señala que la norma impugnada ha quedado sin efecto a la fecha en la que presenta la contestación a la demanda. De cualquier modo, también argumenta que:

[e]l COE en coordinación interinstitucional con sus autoridades públicas, emite sus resoluciones en estricto apego a la normativa aplicable al caso concreto y a informes técnicos previos, con la correspondiente evaluación de la situación de emergencia real y teniendo como resultado la respectiva resolución en la que se incluyen recomendaciones, sugerencias, directrices, informes y acciones concretas a tomar por cada institución pública.

- 22.** Por otro lado, manifiesta que:

[d]ebido a la inminente propagación de la pandemia por COVID 19 y a la mutación constante del virus, el Ecuador en cumplimiento de la normativa local y siguiendo los lineamientos de la Organización Mundial de la Salud, mediante la emisión de políticas públicas, precautelando el derecho a la vida y a la salud, es un referente a nivel mundial, ya que ha impulsado planes y estrategias que han logrado la reactivación económica, la estabilidad social, la garantía del derecho a la educación, a la alimentación y demás derechos constitucionales.

- 23.** Finalmente, solicita que: “[...] sus Autoridades desechen de plano la demanda de inconstitucionalidad presentada, y se sirvan considerar la temporalidad, la pertinencia y la necesidad de la resolución impugnada, como también la naturaleza

de las decisiones del COE, además de la insuficiente justificación de la accionante para desvirtuar la presunción de constitucionalidad [...]”.

## **5. Competencia de la Corte Constitucional**

24. El artículo 436 numeral 4 de la CRE establece que la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las peticiones de inconstitucionalidad contra actos administrativos con efectos generales emitidos por toda autoridad pública.
25. En tanto que el artículo 98 inciso segundo de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) dispone que la Corte Constitucional conocerá acciones de inconstitucionalidad respecto de “cualquier acto normativo de carácter general y de cualquier acto administrativo con efectos generales”; y el artículo 135 primer inciso del mismo cuerpo legal establece: “Procederá la acción de inconstitucionalidad respecto de cualquier acto normativo o administrativo de carácter general que vulnere normas constitucionales”.

## **6. Cuestión previa**

26. Si bien el COE, la PGE y la Presidencia, argumentan que la norma impugnada ya no está vigente puesto que fue sustituida por la Resolución del COE de 11 de febrero de 2022, la Corte constata que en esta se replicó de manera parcial ciertas disposiciones de la resolución impugnada. No obstante, la Resolución del COE de 19 de octubre de 2022 eliminó todos los requisitos de ingreso al país y la misma se encuentra vigente.<sup>1</sup> Por lo mismo, al momento de la expedición de esta sentencia, el Ecuador no exige ningún requisito médico vinculado a la COVID-19 para ingresar al país.
27. Así, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 76 numerales 8 y 9 de la LOGJCC,<sup>2</sup> la norma impugnada no tiene potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la CRE pues ya no se exigen en lo absoluto los requisitos impuestos por el COE en la resolución impugnada para ingresar al país, ni tampoco la disposición impugnada se encuentra reproducida en alguna otra norma para que se pueda efectuar

---

<sup>1</sup> Véase la Resolución del COE de 19 de octubre de 2022, en donde se dispone la eliminación de todos los requisitos para ingresar al país: <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/2022/10/Resoluciones-COE-Nacional-19-October-2022.pdf>

<sup>2</sup> LOGJCC, artículo 76 numeral 8: “Control constitucional de normas derogadas.- Cuando normas derogadas tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la Constitución, se podrá demandar y declarar su inconstitucionalidad”.

LOGJCC, artículo 76 numeral 9: “Configuración de la unidad normativa.- Se presume la existencia de unidad normativa en los siguientes casos: a) Cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados”.

el respectivo análisis de constitucionalidad. En tal virtud, no corresponde emitir un análisis de fondo en el presente caso.

28. Sin perjuicio de lo anterior, se deja constancia que, mediante Sentencia 127-21-IN/23 y acumulado<sup>3</sup> (Vacunación obligatoria contra el COVID-19) la Corte Constitucional determinó que las resoluciones emitidas por el COE nacional no pueden restringir derechos por cuanto dicho Organismo no tiene competencia para realizar lo anterior.

### 7. Decisión

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

1. Desestimar por improcedente la acción pública de inconstitucionalidad **8-21-IA**.
2. Disponer el archivo de la causa.
3. Notifíquese y publíquese.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; y, dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 09 de noviembre de 2023.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**

---

<sup>3</sup> CCE, sentencia 127-21-IN/23 (Vacunación obligatoria contra el COVID-19), 10 de mayo de 2023, párrs. 109 a 138.

## SENTENCIA 8-21-IA/23

### VOTO SALVADO

#### Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, con respeto hacia los argumentos presentados por la jueza ponente y por las juezas y jueces que votaron a favor de la sentencia 8-21-IA/23, aprobada en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 9 de noviembre 2023, formulo el presente voto salvado.
2. La sentencia 8-21-IA/23 desestimó, por improcedente, la acción pública de inconstitucionalidad de actos administrativos con efectos generales presentada en contra del numeral 2 de la resolución de 29 de noviembre de 2021 (“**norma impugnada**”), emitida por el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional (“**COE Nacional**”). La decisión se tomó a partir de la resolución de una cuestión previa en la que se determinó que la norma impugnada se encontraba derogada por una resolución posterior del propio COE Nacional y que no tenía la potencialidad de producir efectos jurídicos ultraactivos. Finalmente, en la sentencia 8-21-IA/23 consta una breve referencia a la sentencia 127-21-IN/23 (Vacunación obligatoria contra el COVID-19) en la que se recuerda que las resoluciones emitidas por el COE Nacional no pueden restringir derechos porque el COE Nacional no tiene competencia para aquello. A continuación, expongo los motivos por los que no estoy de acuerdo con lo resuelto en la sentencia 8-21-IA/23.
3. En primer lugar, considero que la sentencia 8-21-IA/23 debía analizar la naturaleza de la norma impugnada. En la sentencia 127-21-IN/23 (Vacunación obligatoria contra el COVID-19), la Corte determinó que la resolución de 21 de diciembre de 2021, emitida por el COE Nacional, que dispuso la presentación obligatoria del certificado de vacunación contra el COVID-19 para el ingreso a la mayoría de los lugares de atención al público era un acto normativo. Esto, en la medida en que cumplía con las siguientes características: “i) se redacta en abstracto (*i.e.* sin direccionamiento a individuos o casos concretos); ii) sus efectos obligatorios fueron de público conocimiento y ha sido aplicada a nivel nacional por parte de las autoridades del Estado; iii) sus efectos no se agotan con su cumplimiento; y, iv) contiene mandatos generales de prohibición, permisión u orden, al usar lenguaje prescriptivo”.<sup>1</sup> La norma impugnada es muy similar a la resolución de 21 de diciembre de 2021 en cuanto: i) exige la presentación de certificados de vacunación contra el COVID-19 o de pruebas PCR, dependiendo de

---

<sup>1</sup> CCE, sentencia 127-21-IN/23 (Vacunación obligatoria contra el COVID-19), 10 de mayo de 2023, párr. 70.

la edad de la persona, para el ingreso al país; y, ii) prevé la posibilidad de que las autoridades realicen pruebas PCR cuando identifiquen un “caso sospechoso” y, de obtenerse un resultado positivo, obliguen a las personas a realizar catorce días de aislamiento. En este sentido, considero que la norma impugnada cumple con las características del acto normativo por lo que, en mi opinión, la sentencia 8-21-IA/23 debió concluir, en primer lugar, que se trataba de un acto normativo y no de un acto administrativo con efectos generales.

4. En segundo lugar, estimo que la sentencia 8-21-IA/23 debió superar la cuestión previa planteada y avanzar al fondo. En la sentencia 127-21-IN/23 (Vacunación obligatoria contra el COVID-19), la resolución del COE Nacional analizada también había sido derogada por otra resolución posterior del propio COE Nacional. Sin embargo, en ese caso, la Corte consideró que aquello no debía considerarse como un impedimento para que se realice el control abstracto de constitucionalidad ya que la resolución del COE Nacional que había derogado la resolución impugnada en ese caso se trataba de un “acto de igual naturaleza [...], emitido por la misma autoridad, que podría incurrir en los mismos problemas en cuanto a la competencia y cuya emisión y permanencia en el ordenamiento jurídico podría tener los mismos efectos adversos que la Resolución”.<sup>2</sup> En la sentencia 8-21-IA/23, la Corte se pronunció sobre un escenario idéntico y, a pesar de ello, decidió desestimar la acción por la derogatoria de la norma impugnada, sin desarrollar una explicación en cuanto al cambio de postura frente a lo resuelto en la sentencia 127-21-IN/23 (Vacunación obligatoria contra el COVID-19).
5. En mi opinión, desestimar acciones públicas de inconstitucionalidad presentadas en contra de resoluciones emitidas por el COE Nacional por no encontrarse vigentes es particularmente peligroso dada la propia naturaleza de este tipo de actos normativos. En efecto, durante la pandemia de COVID-19 y en la gestión de otros desastres, el COE Nacional ha emitido múltiples resoluciones cuyo periodo de vigencia ha sido muy corto debido a la necesidad de una constante actualización de las medidas encaminadas a la respuesta ante un desastre. En este contexto, limitarse al análisis de si una resolución del COE Nacional está vigente al momento en que la Corte emite sus sentencias implicaría que, en la práctica, las resoluciones del COE Nacional queden por fuera de cualquier posibilidad real de control por parte de la Corte.
6. En tercer lugar, considero que la Corte debió plantear un problema jurídico en el fondo y determinar si la norma impugnada es, o no, incompatible con el principio de competencia por regular las actuaciones de las personas. Tal como se estableció en la sentencia 127-21-IN/23 (Vacunación obligatoria contra el COVID-19), el COE Nacional “no puede emitir actos normativos que regulen las actuaciones de las

---

<sup>2</sup> *Ibid.*, nota al pie 24.

personas” ya que tal competencia no le ha sido expresamente reconocida en una ley.<sup>3</sup> La norma impugnada reguló las actuaciones de las personas ya que: i) exige la presentación de certificados de vacunación contra el COVID-19 o de pruebas PCR, dependiendo de la edad de la persona, para el ingreso al país; y, ii) prevé la posibilidad de que las autoridades realicen pruebas PCR cuando identifiquen un “caso sospechoso” y, de obtenerse un resultado positivo, obliguen a las personas a realizar catorce días de aislamiento. Por ello, se debió determinar que la norma impugnada es incompatible con el principio de competencia reconocido en el artículo 226 de la Constitución.

7. Finalmente, considero que una posibilidad viable para la sentencia 8-21-IA/23 era prever expresamente que la Corte no volvería a revisar ninguna resolución del COE Nacional emitida en el marco de la gestión de la emergencia sanitaria y desastre causados por la pandemia de COVID-19 en cuanto ya se habían sentado precedentes claros en cuanto a las competencias del COE Nacional en el marco de la gestión del referido desastre. En efecto, en la sentencia 127-21-IN/23 (Vacunación obligatoria contra el COVID-19), la Corte identificó un “patrón en el que el COE Nacional no ha respetado sus competencias al haber regulado las actuaciones de las personas sin que una ley le reconozca tal facultad”.<sup>4</sup>
8. Sin embargo, considero que de ninguna forma se debe cerrar la puerta a la posibilidad de que la Corte realice el control de constitucionalidad de resoluciones del COE Nacional que se emitan en el futuro o que se hayan emitido en el marco de la gestión de otros desastres, independientemente de la derogatoria o no de tales resoluciones a través de actos de la misma naturaleza emitidos por el propio COE Nacional.
9. En conclusión, de acuerdo con mi criterio, la sentencia 8-21-IA/23 debió hacerse cargo de los precedentes sentados en la sentencia 127-21-IN/23 (Vacunación obligatoria contra el COVID-19) y, en consecuencia: i) determinar que la norma impugnada correspondía con un acto normativo; ii) no limitarse al análisis en cuanto a la vigencia de la norma impugnada por las razones antes expuestas, incluida la naturaleza del acto normativo analizado; y, iii) plantear un problema jurídico y determinar la inconstitucionalidad de la norma impugnada por ser incompatible con el principio de competencia.

Daniela Salazar Marín  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, párr. 120.

<sup>4</sup> *Ibid.*, párr. 123.

**Razón:** Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 8-21-IA, fue presentado en Secretaría General el 16 de noviembre de 2023, mediante correo electrónico a las 08:46; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**

## SENTENCIA 8-21-IA/23

### VOTO SALVADO

**Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz**

#### 1. Antecedentes

1. La Corte Constitucional aprobó, con voto de mayoría, la sentencia correspondiente a la causa 8-21-IA/23, en la que se desestimó la acción de inconstitucionalidad presentada por Esther Adelina Cuesta Santana (“**accionante**”) contra el acto normativo emitido a través de la Resolución del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional (“**COE**”) de 29 de noviembre de 2021, suscrita por Juan Zapata Silva, en calidad de director general del Servicio Integrado de Seguridad ECU 911 y presidente del COE.
2. En la sentencia de mayoría se consideró i) que la norma impugnada no tiene potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la CRE pues ya no se exigen en lo absoluto los requisitos impuestos por el COE en la resolución impugnada para ingresar al país, ni tampoco la disposición impugnada se encuentra reproducida en alguna otra norma para que se pueda efectuar el respectivo análisis de constitucionalidad y ii) que en la Sentencia 127-21-IN/23 y acumulado<sup>1</sup> (Vacunación obligatoria contra el COVID-19) la Corte Constitucional determinó que las resoluciones emitidas por el COE Nacional no pueden restringir derechos por cuanto dicho Organismo no tiene competencia para realizar lo anterior. Con ello, concluyó que no correspondía emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la inconstitucionalidad.
3. Respetuosamente, no coincido con la decisión de desestimar la acción de inconstitucionalidad, sin antes haber efectuado un análisis de fondo, por lo que presento el razonamiento este voto salvado, con base en los siguientes argumentos:

#### 2. Análisis

4. Tal como se hizo en el caso 127-21-IN/23, la Corte debió realizar un análisis más profundo respecto de la constitucionalidad de las resoluciones impugnadas, emitidas por el COE Nacional en la época de pandemia. Si bien el voto de mayoría sostiene que las normas se encontraban derogadas, estimo que era necesario examinar con mayor profundidad si dichas normas generaron efectos contrarios al principio de reserva de ley. Esto, en virtud, de las severas limitaciones que las mismas impusieron al derecho

---

<sup>1</sup> CCE, sentencia 127-21-IN/23 (Vacunación obligatoria contra el COVID-19), 10 de mayo de 2023, párrs. 109 a 138.

a la libre movilidad frente al derecho a la salud, a fin de evitar la propagación del contagio, llegando incluso a crear una obligatoriedad indirecta a la libertad de tránsito, sin base constitucional ni legal alguna.

5. Si bien, la urgencia sanitaria fue un hecho inminente que debía ser atendido con las herramientas del Estado previstas en la Constitución, esta situación no implica la alteración de límites constitucionales básicos ni del régimen democrático. Así, por ejemplo, los temas reservados a la ley deben ser tratados como tales, incluso o si se requiere respuestas inmediatas y efectivas temporalmente. En tal sentido, la Constitución establece mecanismos como el estado de excepción que deben ser activados con el objetivo de preservar la vida y la salud de la población, admitiendo limitaciones razonables a ciertos derechos con el objetivo constitucional admisible de proteger la salud de la población. El hecho de no activar herramientas constitucionales creadas para tiempos ordinarios y extraordinarios es también un quebramiento de la norma suprema.
6. Vale destacar que, en la sentencia 127-21-IN/23, la Corte Constitucional determinó que las resoluciones emitidas por el COE Nacional no pueden regular derechos, debido que dicho organismo no tiene competencia para el efecto. En el caso concreto, estimo necesario agregar que la resolución impugnada inobserva el principio de reserva de ley, establecido en los artículos 132 y 133 de la Constitución. El artículo 132 de la Constitución expresamente dispone: “Se requerirá de ley en los siguientes casos: 1. Regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales”. Por su parte, el artículo 133 manda: “Serán leyes orgánicas: (...) 2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales”.
7. Las normas impugnadas en el presente caso establecían claras limitaciones a derechos como la libre movilidad. Por ejemplo, el COE Nacional estableció como requisito de ingreso al país la presentación del carnet de vacunación e incluso estableció que los viajeros que se detecten como sospechosos de contagio de la COVID-19 serían aislados durante catorce días. Prima facie, tales restricciones debieron ser sujetas a un escrutinio de constitucionalidad más profundo, en función de que un organismo como el COE Nacional carece de competencia normativa para regular derechos constitucionales.
8. Más allá de ser consciente del contexto de emergencia y la necesidad de respuesta frente a la calamidad pública que guió las actuaciones del COE Nacional durante la pandemia, estimo que la Corte debía sostener que, en ausencia de una ley que así lo establezca, el COE Nacional no puede, sin más, asumir las competencias de la Asamblea Nacional, como órgano democrático y encargado de la regulación de

derechos. El COE Nacional tiene competencias en el marco de la coordinación entre autoridades, mas no facultades regulatorias sobre los derechos de las personas.

9. Por lo anterior, estimo que la Corte debía efectuar un análisis de fondo de la resolución impugnada, contrario a lo que decidió el voto de mayoría.

Jhoel Escudero Soliz  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que el voto salvado de la Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 8-21-IA, fue presentado en Secretaría General el 17 de noviembre de 2023, mediante correo electrónico a las 14:31; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**