

Quito, D.M., 22 de mayo de 2020

CASO No. 2-20-EE

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

Dictamen

I. Antecedentes

1. El 16 de marzo de 2020, el Presidente Constitucional de la República, Lenín Moreno Garcés (en adelante “el Presidente”), expidió el Decreto Ejecutivo N° 1017 relativo al estado de excepción por calamidad pública por la pandemia de la COVID-19. El 19 de marzo de 2020, el Pleno de la Corte Constitucional emitió el dictamen N° 1-20-EE/20 y declaró su constitucionalidad, bajo la observancia de ciertos parámetros.
2. El 23 de marzo de 2020, el Presidente expidió el Decreto Ejecutivo N° 1019, relativo a establecer una “*zona de seguridad toda la Provincia del Guayas*”. El 25 de marzo de 2020, el Pleno de la Corte emitió el dictamen N° 1-20-EE/20A, declaró su constitucionalidad bajo la observancia de ciertos parámetros.
3. El 16 de abril de 2020, el Pleno de la Corte inició de oficio la fase de seguimiento al cumplimiento de los dictámenes constitucionales N° 1-20-EE/20 y 1-20-EE/20A.
4. El 15 de mayo de 2020, el Presidente expidió el Decreto Ejecutivo N° 1052 (en adelante “el Decreto”) que renueva el estado de excepción.
5. El 18 de mayo de 2020 mediante sorteo correspondió la sustanciación del presente caso al juez Ramiro Avila Santamaría, quien avocó conocimiento el 19 de mayo de 2020 y dispuso que la Presidencia de la República remita la constancia de las notificaciones a la Asamblea Nacional y a los organismos internacionales.¹ El mismo día, la Presidencia de la República remitió la constancia de dichas notificaciones.²

¹ Constitución, artículo 166.

² Presidencia de la República, correo electrónico de 19 de mayo, se adjunta: i) correo de notificación y acuso recibo de la Asamblea Nacional, ii) correo de notificación a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sede Ecuador y acuso recibo de la Coordinadora Residente de ONU en Ecuador, iii) notificación a ONU mediante nota verbal de Misión Permanente en Nueva York, iv) correo de notificación a la Organización de Estados Americanos (OEA) sede Ecuador, v) notificación a la OEA mediante nota verbal de Misión Permanente en Washington y acuso recibo OEA Washington. Véase, además, Decreto, artículo 15.

6. El 18 de mayo de 2020, la Comisión Ecuémica de Derechos Humanos (CEDHU) y otras organizaciones de derechos humanos presentaron *amicus curiae* con relación a la protesta durante el estado de excepción.³

II. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el decreto de renovación del estado de excepción, de conformidad con lo previsto en los artículos 166 y 436 (8) de la Constitución de la República del Ecuador, y 119 al 125 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”).

III. Control formal de constitucionalidad del Decreto

8. En lo formal, de conformidad con los artículos 120 y 122 de la LOGJCC, la Corte debe verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos: i) identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca; ii) justificación de la declaratoria; iii) ámbito territorial y temporal de la declaración; iv) derechos que sean susceptibles de limitación; v) notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los Tratados Internacionales; vi) ordenar el estado de excepción mediante decreto; y, vii) enmarcar dentro de competencias de los estados de excepción.

9. El decreto identifica como hechos “*los casos de coronavirus confirmados y número de fallecidos a causa del COVID-19 en Ecuador, que siguen representando un alto riesgo de contagio para toda la ciudadanía y generan afectación a los derechos a la salud y convivencia pacífica...*”⁴, e invoca la calamidad pública como causal. Justifica la ampliación del estado de excepción con múltiples informes y recomendaciones.⁵ Señala

³ Sylvia Bonilla Bolaños, presidenta de la CEDHU; Ana Cristina Vera, Directora Ejecutiva del Centro de Apoyo y Protección de los Derechos Humanos “SURKUNA”; Lina María Espinosa Villegas, coordinadora legal de Amazon Frontlines; Fernando Bastidas Robayo, integrante del Comité Permanente de Derechos Humanos de Guayaquil; Víctor Rivadeneira, integrante de la Asociación Americana de Juristas Rama Ecuador y Vivian Isabel Idrovo Mora.

⁴ Decreto, artículo 1.

⁵ Los considerandos cuadragésimo segundo, tercero, cuarto y quinto del Decreto describen información proporcionada por la Subsecretaría Nacional de Garantía de la Calidad de los Servicios de Salud, Subsecretaría Nacional de Provisión de Servicios de la Salud, la Organización Panamericana de la Salud, y, en el Informe de Acciones frente a la COVID 19, expresamente “*se considera pertinente la ampliación de la declaratoria del Estado de emergencia Sanitaria para mantener e implementar acciones encaminadas a reducir la propagación de la enfermedad...*”

que el ámbito espacial es el territorio nacional⁶ y que regirá durante treinta días.⁷ Precisa que se suspende el ejercicio de los derechos a la libertad de tránsito, de asociación y reunión.⁸ Notifica a la Asamblea Nacional, la Corte Constitucional y a los organismos internacionales.⁹ Se lo hace mediante decreto presidencial. Finalmente, se enmarca dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción.

10. En consecuencia, el Decreto cumple con los requisitos formales exigidos por la ley (artículos 120 y 122 de la LOGJCC).

IV. Control material de constitucionalidad del Decreto

11. En lo material, de conformidad con los artículos 121 y 123 de la LOGJCC, la Corte debe verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos: i) real ocurrencia de los hechos; ii) los hechos configuran la causal de calamidad pública; iii) los hechos no pueden ser superados por el régimen constitucional ordinario; iv) límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución; v) causalidad y proporcionalidad de la medidas ordenadas (idoneidad, necesidad y proporcionalidad propiamente dicha); y, vi) no interrupción ni alteración del normal funcionamiento del Estado.

12. La pandemia causada por la COVID-19, el número de personas fallecidas y contagiadas y el riesgo de contagio a nivel nacional¹⁰ son hechos comprobados por las autoridades de salud, organismos internacionales y por la opinión pública¹¹, por lo que se constatan los requisitos de la real ocurrencia de los hechos y la causal de calamidad pública.¹² Además, en base a la documentación anexada al Decreto por el Presidente¹³, la

⁶ Decreto, artículo 1.

⁷ Decreto, artículo 14.

⁸ Decreto, artículos 3 y 5.

⁹ Véase pie de página número 2, párrafo 5.

¹⁰ La Corte ha dicho que “*el hecho de que muchos de los pacientes contagiados por el COVID-19 manifiesten un cuadro asintomático provoca que los sujetos y niveles de contagios no pueden ser previstos de forma fácil, haciendo más gravosa esta situación.*” Corte Constitucional, Dictamen No. 1-20-EE/20 de 19 de marzo de 2020, párrafo 31.

¹¹ Véase cuadragésimo tercer considerando del Decreto, OPS, directrices formuladas por el director general de la OMS, Ministerio de Salud Pública, Subsecretaría Nacional de Garantía de Calidad de los Servicios de Salud, Oficio Nro. MSP-MSP-2020-1126-O de 15 de mayo de 2020.

¹² Corte Constitucional, Dictamen No. 1-20-EE/20 de 19 de marzo de 2020, párrafo 28.

¹³ Documentos anexados al Decreto (trece): Oficio de secretaría del COSEPE remitiendo resolución COSEPE Nro.25; Resolución Nro.25 del COSEP; Oficio del Ministerio de Defensa Nacional para desactivar Fuerza de Tarea Guayas; Acuerdo Ministerial MSP renovación de declaratoria de emergencia sanitaria; Oficio SNGRE remitiendo informe de las gestiones realizadas ante la emergencia sanitaria; Informe del manejo de la emergencia - SNGRE; Oficio e informe de la Gobernación del Guayas sobre la gestión realizada en la zona especial de seguridad; Matriz de resoluciones COE para atender disposiciones del estado de excepción; Oficio MSP mediante el cual remite informes de sobre la COVID-19; Informe de MSP sobre emergencia sanitaria por presencia de COVID-19; Informe de MSP sobre acciones ante

Corte verifica la necesidad del estado de excepción a los efectos de “*cumplir con las recomendaciones internacionales en materia de salud... y viabilizar las medidas de distanciamiento social que se requieren para el manejo del coronavirus*”¹⁴, que no pueden, por el momento, ser atendidas dentro del régimen constitucional ordinario. Por otro lado, la Corte considera que se cumplen los requisitos de temporalidad y territorialidad tal como dispone la Constitución.

13. Respecto a la desactivación de la zona de seguridad y la Fuerza de Tarea Conjunta establecidas mediante el Decreto Ejecutivo No. 1019, norma que fue materia del Dictamen 1-20-EE/20A, esta Corte verifica que el Estado ha dado cumplimiento al límite temporal establecido en el decisorio 1 (h) de dicho Dictamen.¹⁵ Además, el Estado ha justificado debidamente que dicha desactivación responde al “*aplanamiento de la curva epidemiológica*”, así como también a una “*nueva estrategia en la cual juegan un rol importante las autoridades cantonales, busca descentralizar el esfuerzo institucional*”.¹⁶

14. Con relación a las medidas dispuestas por el Decreto, la Corte realizará un análisis por cada uno de los derechos suspendidos.

15. El Decreto suspende el derecho a la libertad de tránsito¹⁷ con la finalidad de mantener las medidas de aislamiento y distanciamiento social.¹⁸ Para ello, se declara el toque de queda que impide circular por las vías y espacios públicos, en función de los parámetros correspondientes al semáforo de cada cantón.¹⁹ La suspensión se justifica para controlar y enfrentar la propagación de la COVID-19, garantizar el derecho a la salud de todas las personas y precautelar que el sistema de salud no sea sobrepasado.²⁰ Además, la libertad de tránsito es permitida para satisfacer el derecho a alimentación y salud, en horarios

presencia de COVID y ampliación de emergencia sanitaria; Informe técnico de MSP para ampliación de emergencia sanitaria; e Informe de MSP sobre situación de COVID-19.

¹⁴ Decreto, considerando cuadragésimo quinto.

¹⁵ “h. Que la duración de la zona especial de seguridad establecida en el Decreto Ejecutivo No. 1019 no podrá exceder del límite temporal impuesto en el artículo 13 del Decreto Ejecutivo No. 1017 de 16 de marzo de 2020, que indica lo siguiente: ‘*El estado de excepción regirá durante sesenta días a partir de la suscripción de este Decreto Ejecutivo*’”.

¹⁶ Ministerio de Defensa Nacional, Oficio No. MDN-MDN-2020-0572-OF de 13 de mayo de 2020, “Recomendación sobre desactivación de la Zona Especial de Seguridad y de la Fuerza de Tarea Conjunta “GUAYAS”.

¹⁷ Decreto, artículo 3.

¹⁸ Decreto, artículo 4.

¹⁹ Decreto, artículo 5.

²⁰ “*Este conjunto de indicadores corresponde a un sistema de toma de decisiones multicriterio que incluye, respecto a la disponibilidad del sistema de salud, el número de camas hospitalarias, el número de unidades de cuidados intensivos, la capacidad de atención de salud, y respecto de la propagación del virus la dinámica social frente al cumplimiento de medidas, el crecimiento de contagios y el crecimiento de casos descartados y recuperados*”, Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, Oficio Nro. SNGRE-SNGRE-2020-1266-O de 14 de mayo de 2020, Informe del Manejo de la Emergencia por la COVID-19. Ver considerando cuadragésimo del Decreto No. 1052.

restringidos. La Corte considera que, al momento y en la mayoría de casos, la restricción de la libertad de tránsito es una medida idónea que constituye el “*mecanismo menos lesivo*” que permite proteger el contenido del derecho a la salud, sin afectar de forma irrazonable al derecho la libertad de tránsito.²¹

16. El Decreto, con relación al derecho a la libertad de tránsito, expresa que el incumplimiento de esta limitación “*conllevará la presunción del incumplimiento de decisión legítima de autoridad competente y se procederá conforme a la ley*”.²² La Constitución determina que, en cualquier proceso en el que se determinen derechos y obligaciones, se debe asegurar el debido proceso.²³ La presunción de inocencia es una garantía básica de este derecho y, por tanto, no puede asumirse, en ningún caso, una presunción respecto al cometimiento de alguna infracción, aún en estado de excepción. El tratamiento de las personas, a la luz de esta garantía, debe presumir y tratar a las personas como inocentes hasta que se demuestre su culpabilidad mediante un debido proceso y una sentencia condenatoria ejecutoriada.

17. Los derechos a la libertad de asociación y reunión están suspendidos por el Decreto.²⁴ Su alcance, en los casos que no sean eventos de afluencia y congregación masiva, depende de las determinaciones adoptadas por el COE-Nacional en atención al color del semáforo de cada jurisdicción cantonal.²⁵ En la misma línea desarrollada en el apartado anterior, y considerando que en los espacios donde se ejerce el derecho de asociación y reunión podrían ocurrir contagios, la Corte, como ya lo ha considerado en dictámenes anteriores²⁶, considera que esta medida es idónea, necesaria y proporcional para llevar adelante un accionar estatal que, en términos del decreto, esté orientado a “*replegar de modo gradual y planificado las medidas de aislamiento social*”.²⁷

18. El Decreto dispone la movilización de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas en todo el territorio nacional para la ejecución de las acciones necesarias que mitiguen los efectos de la COVID-19²⁸. La necesidad e idoneidad de esta medida radica en la coordinación de esfuerzos entre la fuerza pública y las demás entidades de la administración según el color del semáforo en cada cantón, circunstancia que es central en la metodología de abordaje de la calamidad pública en este período. Por otro lado, las

²¹ Véase Corte Constitucional, Dictamen No. 1-20-EE/20 de 19 de marzo de 2020, párrafos 48 al 50.

²² Decreto, artículo 4.

²³ Constitución, artículo 76; Corte Constitucional, Dictamen No. 1-20-EE/20, Decisión 1 (k).

²⁴ Decreto, artículo 3.

²⁵ Decreto, artículo 10.

²⁶ Corte Constitucional, Dictamen No. 1-20-EE/20, párrafos 44 al 70; Dictamen No. 1-20A-EE/20, párrafos 20 al 36.

²⁷ Considerando cuadragésimo quinto del Decreto Ejecutivo No. 1017 de 16 de marzo de 2020.

²⁸ Decreto, artículo 2.

requisiciones dispuestas por el decreto²⁹, en virtud de que se autorizan en casos de “*extrema necesidad*” y para garantizar “*la salud pública, el orden y la seguridad*”, resultan medidas proporcionadas.

19. Sobre las atribuciones conferidas a los Comités de Operaciones de Emergencia (COE), la Corte reitera que las disposiciones emitidas por los COE serán constitucionales si se dictan “*i) en estricta coordinación con las autoridades correspondientes (...); (ii) en atención a cumplir los objetivos y fines del estado de excepción; (iii) con fundamento en los requisitos de necesidad, idoneidad y proporcionalidad; y, (iv) previamente informada a la ciudadanía por todos los medios posibles, con el fin de brindar seguridad y certeza; así como proteger y respetar los derechos que no han sido suspendidos y limitados, y aquellos que no son susceptibles de intervención y que permanezcan vigentes a pesar del estado de excepción*”.³⁰

20. La Corte, en cuanto al accionar de la fuerza pública y su relación con las autoridades, ha establecido que “*es deber de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional ejecutar sus actividades en el marco del respeto estricto de los derechos fundamentales y aplicar el uso progresivo de la fuerza en cumplimiento de los parámetros de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad. Además, deberán actuar en estricta coordinación con las autoridades civiles*”.³¹

21. Por todas las razones anteriores, siempre que se respeten las consideraciones realizadas, el Decreto cumple con los requisitos materiales establecidos en la Constitución.

V. Consideraciones adicionales y contexto del Decreto

Vigencia de derechos no suspendidos

22. La Corte, desde el primer dictamen pronunciado en el contexto de la pandemia y del estado de excepción³², ha declarado que “*aquellos derechos que no fueron expresamente suspendidos... permanecen vigentes durante el estado de excepción*”³³ y estableció parámetros con relación al ejercicio de los derechos no suspendidos, en particular de personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad. De ahí que la Corte haya

²⁹ Decreto, artículo 11.

³⁰ Corte Constitucional, Dictamen No. 1-20-EE/20 de 19 de marzo de 2020, párrafo 74.

³¹ Corte Constitucional, Dictamen 1-20-EE-20A, párrafo 35; Corte IDH, “COVID-19 y Derechos Humanos”, 14 de abril de 2020, página 2; CIDH, Resolución 1/2020, párrafo 20.

³² Corte Constitucional, Dictamen 1-20-EE-20, 19 de marzo de 2020.

³³ Corte Constitucional, Dictamen 1-20-EE-20, párrafo 76.

establecido parámetros para el ejercicio de otros derechos³⁴ y también decidido abrir la fase de verificación de cumplimiento de los dictámenes constitucionales sobre los decretos del estado de excepción.³⁵

23. En virtud de los decretos expedidos por la Corte sobre estados de excepción y de los autos emitidos en fase de verificación de cumplimiento, la Corte ha establecido ciertos parámetros sobre el derecho a la alimentación y salud de la población con recursos económicos limitados; el uso progresivo de la fuerza cuando cumplan los requisitos de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad; el respeto de los parámetros sanitarios y del derecho a la salud de los agentes de la fuerza pública; la protección a personas en situación de vulnerabilidad³⁶ (personas privadas de libertad, en situación de calle, víctimas de violencia de género), a personas residentes en el país que se encontraban en el extranjero y querían retornar, y a personas que ofrecen servicios de salud y otros servicios en primera línea (bomberos, recolectores de basura y personas encargadas del manejo de cadáveres); y, la protección del derecho a la tutela efectiva de derechos a través de garantías constitucionales.³⁷

24. De igual modo, la Corte ha dado seguimiento al impacto presupuestario en el derecho a la educación en todos los niveles y a la situación de las y los estudiantes ecuatorianos que se hallan cursando estudios universitarios en el exterior.³⁸

25. En este contexto, la Corte ejerce su competencia de ser el máximo garante de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, ratifica los parámetros expedidos en los anteriores decretos y establece nuevos parámetros para el respeto y ejercicio de derechos durante este período de excepcionalidad normativa.

Límite temporal del estado de excepción

26. La Corte hace notar al gobierno sobre los límites temporales establecidos por la Constitución para la expedición de estados de excepción y exhorta a que, durante los treinta días de vigencia del Decreto, de forma coordinada con todas las autoridades nacionales y locales, el gobierno y el Estado tomen las medidas necesarias para que se pueda enfrentar la pandemia de conformidad con los mecanismos jurídicos ordinarios, entre los que deberá observar lo dispuesto en los artículos 131 y 132 de la Constitución.

³⁴ Corte Constitucional, Dictamen No. 1-20-EE/20 y Dictamen No. 1-20-EE/20, Decisión.

³⁵ Corte Constitucional, auto de apertura de fase de seguimiento Caso N. 1-20-EE, 16 de abril de 2020.

³⁶ Corte IDH, “COVID-19 y Derechos Humanos”, 14 de abril de 2020, página 2.

³⁷ Corte Constitucional, auto de apertura de fase de seguimiento Caso N. 1-20-EE, 16 de abril de 2020.

³⁸ Corte Constitucional, auto en fase de seguimiento Caso N. 1-20-EE, 12 de mayo de 2020.

Salud

27. La salud es un derecho que garantiza el Estado³⁹ y éste tiene el deber de formular y aplicar políticas para proteger y recuperar las capacidades y potencialidades para una vida saludable e integral.⁴⁰

28. Una de los medios para no agravar la situación producida por la pandemia es a través de los sistemas inmunológicos y la prevención de enfermedades de la población. De ahí la necesidad de mantener y promover los programas de vacunación en general para evitar brotes de enfermedades prevenibles. A la par, el Gobierno Nacional debe promover campañas educativas de nutrición y alimentación adecuada. Mediante el fortalecimiento de los sistemas inmunológicos y garantizando una alimentación adecuada, se puede prevenir los efectos de los contagios producidos por la pandemia.⁴¹

29. Para lograr este objetivo, la Corte exhorta al Gobierno Nacional para que tome acciones tendientes al fortalecimiento del sistema público de salud y la articulación eficaz de la red pública integral de salud.

Educación y conectividad

30. La Constitución establece como un deber primordial garantizar, sin discriminación, el derecho a la educación⁴² y considera que es “*un deber ineludible e inexcusable del Estado. Constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal...*”⁴³ Tan importante es este derecho que, en estado de excepción, se puede utilizar fondos públicos destinados a otros fines, excepto los establecidos en la Constitución.⁴⁴

31. El derecho a la educación debe ser universal en el nivel inicial, básico y bachillerato, y el Estado debe tomar medidas para evitar, en este tiempo de excepcionalidad y debido a la pandemia, la deserción escolar y garantizar su calidad.⁴⁵

³⁹ Constitución, artículo 32.

⁴⁰ Constitución, artículo 358.

⁴¹ Organización Panamericana de Salud, “La OPS insta a los países a que mantengan los programas de vacunación durante la pandemia de la COVID-19”, 2020, <https://www.paho.org/es/noticias/24-4-2020-ops-insta-paises-que-mantengan-programas-vacunacion-durante-pandemia-covid-19>

⁴² Constitución, artículo 3.

⁴³ Constitución, artículo 26.

⁴⁴ Constitución, artículo 165 (2).

⁴⁵ Constitución, artículos 27 y 28.

32. La educación durante el confinamiento depende del acceso a todos los medios de comunicación disponibles para poder cumplir sus objetivos. Entre esos medios se encuentran la radio, la televisión y la conectividad al internet. El Estado debe usar los medios de comunicación disponibles para garantizar el derecho a la educación, que incluye la educación intercultural bilingüe, a todas las personas de conformidad con la Constitución y la ley, sin ningún tipo de discriminación.⁴⁶

33. La falta de conectividad afecta a personas que tienen escasos recursos económicos, que habitan en zonas rurales o marginales, pueblos indígenas y más grupos vulnerables. El Estado debe tomar medidas tendientes a fomentar en la mayor medida posible el acceso a la conectividad al internet y a disminuir la brecha digital.

34. El ministerio encargado de la educación deberá difundir conocimientos actuales sobre la transmisión y la gravedad de la COVID-19, formas de prevención y prácticas de higiene.

Violencia contra las mujeres

35. La Constitución ha reconocido el derecho a la atención prioritaria y especializada de las personas que son víctimas de violencia doméstica y sexual.⁴⁷ En este sentido, la Corte requirió al Gobierno Nacional información sobre las medidas adoptadas con relación a las víctimas de violencia intrafamiliar⁴⁸; y considera que el Estado debe fortalecer los servicios de respuesta a la violencia de género desde un enfoque interseccional, en particular la violencia intrafamiliar y la violencia sexual en el contexto de confinamiento⁴⁹; reformular los mecanismos tradicionales de respuesta, adoptando canales alternativos de comunicación y fortaleciendo las redes comunitarias para ampliar los medios de denuncia y órdenes de protección en el marco del periodo de confinamiento. Así como desarrollar protocolos de atención y fortalecer la capacidad de los agentes de seguridad y actores de justicia involucrados en la investigación y sanción de hechos de violencia intrafamiliar y llevar a cabo la distribución de materiales de orientación sobre el manejo de dichos casos en todas las instituciones estatales.⁵⁰ Además, debe garantizar que las campañas de concienciación pública aborden cómo las víctimas de violencia doméstica pueden acceder a servicios (por ejemplo, líneas telefónicas de ayuda, albergues, centros de atención de crisis por violación, orientación,

⁴⁶ CIDH, Resolución 1/2020, párrafo 67.

⁴⁷ Constitución, artículos 35, 38 (4), 46 (4), 66 (b), 393.

⁴⁸ Corte Constitucional, auto de apertura de fase de seguimiento Caso N. 1-20-EE, párrafo 14 y decisorio 24 (2) (d).

⁴⁹ Corte IDH, “COVID-19 y Derechos Humanos”, 14 de abril de 2020, página 2.

⁵⁰ CIDH, Resolución 1/2020, párrafo 51.

acompañamiento psicosocial), y debe asegurar que los servicios estén disponibles para todas las víctimas de violencia doméstica, incluidas las que viven en áreas bajo restricciones de movimiento o en cuarentena y las infectadas por la COVID-19.⁵¹

Pueblos indígenas

36. Los pueblos indígenas son titulares de derechos colectivos que deben ser respetados y garantizados con particular énfasis durante la pandemia. Entre las medidas a tomar, el Estado deberá:

- a. Difundir las medidas de prevención sobre la pandemia, de ser posible en las distintas lenguas de las nacionalidades, y ofrecer servicios de atención médica y servicios funerarios que fueren necesarios.
- b. Tomar medidas que sean culturalmente adecuadas para evitar el contagio en los territorios donde habitan pueblos indígenas y garantizar su derecho a la salud; tomar medidas y establecer protocolos de bioseguridad para fomentar el comercio justo de productos en las ciudades considerando las particularidades de los pueblos indígenas.
- c. Abrir espacios y canales de comunicación para que los representantes o delegados de los pueblos y nacionalidades puedan expresar sus necesidades y aportes en las mesas del COE nacional, provincial, cantonal y parroquial.
- d. Coordinar, en el contexto de la pandemia, para que las normas, directrices o protocolos que hayan adoptado, en ejercicio de su derecho a desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social tengan relación con las normas estatales.
- e. Producir información, mediante la Dirección Nacional de Salud Intercultural del Ministerio de Salud, desagregada por nacionalidades y pueblos y hacerla pública, respecto al número personas indígenas contagiadas, que han fallecido y en recuperación.
- f. Establecer medidas y protocolos especiales para garantizar la vida y la salud de los pueblos indígenas en aislamiento.

Por su parte, los pueblos y nacionalidades indígenas deberán respetar las normas legítimas expedidas por las autoridades competentes para afrontar la pandemia.

Trabajo

⁵¹ OPS, “COVID-19 y violencia contra la mujer. Lo que el sector y el sistema de salud pueden hacer”, 2020.

37. El regreso a los lugares de trabajo y la suspensión o reducción de las actividades laborales deben adoptarse teniendo en cuenta la evaluación del riesgo, la capacidad de aplicar medidas preventivas y las recomendaciones de las autoridades nacionales y locales, en el marco de sus competencias para ajustar las medidas sociales y de salud pública en el contexto de la COVID-19.⁵²

38. Con relación al posible retorno a las actividades laborales que se realizaban antes del confinamiento, las autoridades competentes deberán expedir directrices y de ser necesarios protocolos para que, tanto en el sector público como en el privado, en estricta coordinación con las autoridades correspondientes y siempre que se cumplan los objetivos y fines del estado de excepción, previa información a la ciudadanía por todos los medios posibles, se garanticen las condiciones de salubridad para evitar futuros contagios o rebrotes de la COVID-19, se brinde protección especial a personas con enfermedades respiratorias, catastróficas u otras que impliquen mayor riesgo de contagio de la COVID-19, se considere la situación de personas que tienen bajo su cuidado a niños y niñas o adultas mayores o personas con discapacidad, mientras estén suspendidas la asistencia a centros educativos o a los servicios de guarderías.⁵³

39. El Estado procurará tomar medidas para que las personas que no tienen empleo o han perdido el empleo, y se encuentran en situación de vulnerabilidad y en estado de necesidad, puedan acceder a programas de asistencia.⁵⁴

Personas en situación de movilidad humana

40. La Constitución ha reconocido derechos específicos⁵⁵ a las personas en situación de movilidad humana como grupo de atención prioritaria. En el contexto de la pandemia, tanto emigrantes como inmigrantes se han visto afectados. De ahí que la Corte considere necesario que el Estado se abstenga de adoptar medidas o procedimientos de control migratorio que puedan provocar el aumento de la propagación de la COVID-19.

⁵² Organización Mundial de la Salud, “Consideraciones relativas a las medidas de salud pública y sociales en el lugar de trabajo en el contexto de la COVID-19”, 2020, https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/332084/WHO-2019-nCoV-AdjustingPH_measures-Workplaces-2020.1-spa.pdf

⁵³ OPS, “Consideraciones relativas a las medidas de salud pública y sociales en el lugar de trabajo en el contexto de la COVID-19”, 2020.

⁵⁴ OIT, Disposiciones fundamentales de las normas internacionales del trabajo pertinentes en el contexto del brote de la COVID-19, 23 de marzo de 2020; Corte IDH, “COVID-19 y Derechos Humanos”, 14 de abril de 2020, página 2.

⁵⁵ Constitución, artículo 40.

41. El Gobierno Nacional debe asegurar que las personas en situación de movilidad humana puedan acceder a servicios de salud por la COVID-19, sin temor de ser deportadas debido a su condición migratoria.

42. Además, debe coordinar con las autoridades de los países de origen y el apoyo de organismos internacionales para facilitar el retorno voluntario, seguro y digno de inmigrantes que se encuentran en el Ecuador.⁵⁶

Acceso a la información, libertad de expresión y protesta pública

43. El Estado debe asegurar que la información oficial sobre el monitoreo de la pandemia en el Ecuador, sea clara, accesible y basada en una metodología consistente y transparente a fin de asegurar su veracidad y confiabilidad,⁵⁷ y no establecer limitaciones generales basadas en razones de la calamidad pública.⁵⁸

44. Por la importancia de sus actividades para garantizar la libertad de expresión, de información y garantía de derechos, el Estado deberá permitir y facilitar el trabajo y la circulación de las personas periodistas y defensoras de derechos humanos que cumplen su función de informar y defender derechos durante el estado de excepción.⁵⁹

45. El Estado en sus cadenas nacionales y a través de los medios de difusión que utilice respecto a la situación de excepción y la COVID-19 deberá proporcionar información accesible a las personas con discapacidad.⁶⁰

46. El derecho a la protesta pacífica, que es una de las formas de ejercer la libertad de expresión y también de participación en los asuntos de interés público, debe ser respetado por el Estado dentro de los límites constitucionales, legales y las restricciones establecidas por el color del semáforo en cada cantón. Al mismo tiempo, quienes ejercen el derecho a la protesta deberán respetar las disposiciones para evitar el contagio, tales como el distanciamiento social; y la fuerza pública deberá respetar normas biosanitarias, observar irrestrictamente el uso proporcional de la fuerza y el debido proceso, que incluye la prohibición de incomunicación, malos tratos, tratos inhumanos o degradantes, el derecho a la defensa y el debido proceso.

⁵⁶ CIDH, Resolución N. 1/2020, párrafos 58 y 60.

⁵⁷ Corte IDH, “COVID-19 y Derechos Humanos”, 14 de abril de 2020, página 2.

⁵⁸ CIDH, Resolución 1/2020, párrafo 32.

⁵⁹ Corte IDH, “COVID-19 y Derechos Humanos”, 14 de abril de 2020, página 3; CIDH, Resolución 1/2020, párrafo 29.

⁶⁰ Ley de Comunicación, artículo 16.

Personas privadas de la libertad

47. La Constitución ha reconocido que las personas privadas de libertad tienen derecho a atención prioritaria.⁶¹ La situación de las personas privadas de libertad ha llamado la atención a varios organismos de protección internacional de derechos humanos por ser una población que, en el encierro, es potencialmente vulnerable de sufrir contagios masivos y de arriesgar la salud y vida.⁶² La Corte ha establecido que “*estos espacios... si no cuentan con las medidas apropiadas, pueden constituirse en lugares de rápida propagación de la pandemia, con las consecuencias que ello conlleva.*”⁶³ El hacinamiento en los centros de privación de libertad no sólo que afecta el ejercicio de múltiples derechos incluso en tiempos no excepcionales, sino que puede producir contagios masivos y representa un costo excesivo en tiempos de carencia económica como los que atraviesa el Estado.⁶⁴

48. La Corte exhorta a jueces, juezas, tribunales, fiscales, el presidente de la República, la Asamblea Nacional, según corresponda de acuerdo a sus competencias y deberes constitucionales y legales, a tener las anteriores consideraciones a la hora de decidir, conforme a derecho, sobre indultos, amnistías, medidas cautelares y penas alternativas a la privación de libertad, la prelibertad y la libertad condicional.

49. Estas autoridades tendrán en cuenta al momento de tomar dichas decisiones particularmente a las personas adultas mayores, quienes padecen enfermedades catastróficas y respiratorias, las mujeres embarazadas, las personas adolescentes, las privadas preventivamente de la libertad,⁶⁵ siempre que se trate de personas con condenas por delitos que no revistan gravedad, no generen riesgos o potenciales daños a víctimas por violencia de género, o no provoquen conmoción social.

Transparencia y corrupción

50. Un aspecto que ha causado malestar público tiene que ver con las denuncias sobre el mal uso de recursos públicos y con la corrupción durante el estado de excepción. El Decreto establece la necesidad de contar con los recursos suficientes para atender la

⁶¹ Constitución, artículo 35.

⁶² Corte IDH, “COVID-19 y Derechos Humanos”, 14 de abril de 2020, página 2.

⁶³ Corte Constitucional, auto de apertura de fase de seguimiento Caso N. 1-20-EE, párrafo 16.

⁶⁴ Corte IDH, “COVID-19 y Derechos Humanos”, 14 de abril de 2020, página 2. http://www.corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp_27_2020.pdf

⁶⁵ Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, “Medidas urgentes para evitar que el COVID-19 cause estragos en prisiones”, 25 de marzo 2020, <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25745&LangID=S>

situación de excepción.⁶⁶ Esta necesidad tiene que ir acompañada con la garantía de que esos recursos tengan un uso efectivo para los fines del estado de excepción.

51. Por la razón anterior, la Corte considera que, las autoridades competentes deben transparentar la información, los procesos completos de compras públicas, el uso y el destino de los recursos públicos. Las autoridades encargadas de las compras públicas deberá garantizar la transparencia, rendir cuentas, informar, promocionar, publicitar todo el ciclo de la contratación pública, e informar a la Contraloría General del Estado acerca de las irregularidades encontradas en el ejercicio de sus competencias.⁶⁷ De igual modo, la Contraloría General del Estado debe cumplir con su misión y las autoridades auditadas deben brindar todas las facilidades para que los órganos de control cumplan eficazmente su función.

52. La Corte resalta el deber constitucional de toda persona de “*denunciar y combatir los actos de corrupción*”⁶⁸ a través de veedurías ciudadanas o los mecanismos a su alcance. Por su parte, la Fiscalía General del Estado debe investigar y, cuando corresponda, los jueces y tribunales sancionar a quienes cometan infracciones relacionadas con hechos de corrupción.

VI. Dictamen

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

- 1.** Declarar la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo No. 1052, de 15 de mayo de 2020, que contiene la renovación del estado de excepción por calamidad pública debido a la pandemia de coronavirus *COVID-19*.
- 2.** Ratificar los parámetros establecidos en el dictamen N. 1-20-EE/20 y N. 1-20-EE/20A y continuar la verificación de su cumplimiento.
- 3.** Exhortar 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.

Salud

⁶⁶ Decreto, artículo 13.

⁶⁷ Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, artículo 15.

⁶⁸ Constitución, artículo 83 (8).

4. Exhortar al Gobierno Nacional para que tome acciones tendientes a fortalecer el sistema público de salud y a articular eficazmente la red pública integral de salud; a continuar y ampliar los programas de vacunación para evitar brotes de enfermedades prevenibles; y, entre otras medidas posibles para garantizar el derecho a la salud, a organizar campañas de nutrición y alimentación adecuada encaminadas a fortalecer los sistemas inmunológicos de las personas.

Educación y conectividad

5. Disponer que el Gobierno Nacional garantice el acceso universal a la educación en el nivel inicial, básico y bachillerato, y tome medidas para prevenir la deserción escolar.
6. Disponer que el Gobierno Nacional tome medidas para acceder a la educación por todos los medios de comunicación disponibles, para fomentar en la mayor medida posible el acceso a la conectividad y disminuir la brecha digital, y para difundir información actual sobre la transmisión y la gravedad de la COVID-19, formas de prevención y prácticas de higiene en el sistema educativo.

Violencia contra las mujeres

7. Disponer que las autoridades competentes fortalezcan los servicios de respuesta a la violencia de género de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 35.

Pueblos indígenas

8. Disponer que el Gobierno Nacional y demás autoridades competentes garanticen los derechos de los pueblos indígenas reconocidos en la Constitución durante el estado de excepción de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 36.

Trabajo

9. Disponer que el Gobierno Nacional y las autoridades competentes expidan directrices y protocolos para que, cuando se disponga el retorno, tanto en el sector público como en el privado, se garanticen las condiciones de salubridad para evitar futuros contagios o rebrotes de la COVID-19, de conformidad con los párrafos 37 al 39.

Personas en situación de movilidad humana

10. Disponer que el Gobierno Nacional y las autoridades competentes tomen medidas para prevenir los contagios de las personas en situación de movilidad humana, asegurar su acceso a servicios de salud y coordinar el retorno seguro, de conformidad con lo dispuesto en los párrafos 40 al 42.

Acceso a la información, libertad de expresión y protesta pública

11. Disponer que el Gobierno Nacional y las autoridades competentes garanticen el derecho de acceso a la información oficial, faciliten la labor de periodistas y personas defensoras de derechos humanos y difundan, por todo medio posible, información veraz y confiable, conforme los párrafos 43 y 45.
12. Disponer que el Gobierno Nacional y las autoridades competentes respeten el derecho a la protesta pacífica, promuevan medidas de bioseguridad, usen progresivamente y cuando fuere necesario la fuerza, y garanticen el debido proceso en caso de producirse infracciones penales, de conformidad con el párrafo 46.

Personas privadas de libertad

13. Exhortar a jueces, juezas, tribunales, fiscales, al presidente de la República, la Asamblea Nacional, según corresponda de acuerdo a sus competencias constitucionales y legales, atender a las consideraciones establecidas en los párrafos 47 al 49 a la hora de decidir, conforme a derecho, sobre indultos, amnistías, medidas cautelares y penas alternativas a la privación de libertad, la prelibertad y la libertad condicional con el objetivo de evitar la propagación de la pandemia a las personas privadas de libertad.

Transparencia y corrupción

14. Recordar a las autoridades competentes su obligación de transparentar los procesos de compras públicas, prevenir, combatir y sancionar a las personas responsables por hechos de corrupción, y promover la veeduría y el control social a la gestión de los recursos públicos, de conformidad con los párrafos 50 al 52.

Responsabilidad de servidores y servidoras públicas

15. Recordar que el último inciso del artículo 166 de la Constitución impone la siguiente obligación: “Las servidoras y servidores públicos serán responsables por

*cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción”.*⁶⁹

16. Dispóngase la apertura de la fase de seguimiento de este dictamen y su acumulación al del caso N. 1-20-EE.

Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2020.05.23 08:09:44
-05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, en sesión extraordinaria de viernes 22 de mayo de 2020.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.05.23
08:19:13 -05'00'

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

⁶⁹ Corte Constitucional, Dictamen 1-20-EE/20, decisorio 5; Dictamen 1-20A-EE/20, decisorio 4.

CASO Nro. 2-20-EE

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha:
2020.05.23
08:48:10 -05'00'

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AGB/WFC