

Quito, D.M. 28 de abril de 2021

CASO No. 2-21-EE

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

DICTAMEN

Tema: La Corte Constitucional dictamina la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo No.1291 de 21 de abril de 2021, relativo al estado de excepción por calamidad pública en 16 provincias del país desde el 23 de abril de 2021 hasta el 20 de mayo de 2021, bajo la observancia de ciertos parámetros y precisiones.

I. Antecedentes

1. El 21 de abril de 2021, el Presidente de la República, Lenín Moreno Garcés (“el Presidente”), expidió el Decreto Ejecutivo N° 1291 (“el Decreto”) relativo al estado de excepción por calamidad pública y grave conmoción interna¹, en 16 provincias del país, “*por el contagio acelerado y afectación a grupos de atención prioritaria, que producen las nuevas variantes de la COVID...la saturación del sistema de salud y desabastecimiento de medicamentos e insumos médicos necesarios para la atención emergente de la enfermedad...a fin de mitigar y reducir la velocidad de contagio y descongestionar el sistema de salud pública respecto de atenciones por COVID-19...*”.²

2. El 22 de abril de 2021 mediante sorteo correspondió la sustanciación del presente caso al juez constitucional Ramiro Avila Santamaría. Avocó conocimiento el mismo día y dispuso que la Presidencia de la República remita la constancia de las notificaciones a la Asamblea Nacional y a los organismos internacionales.³ La Presidencia de la República remitió la constancia de dichas notificaciones.⁴

3. El 23 de abril de 2021, la Presidencia de la República entregó los anexos del Decreto.⁵

¹ Si bien el Decreto en ocasiones emplea erróneamente la expresión “conmoción interna” o “conmoción social” en el artículo 1 y en los párrafos 34 y 35, se entiende que está aludiendo a la causal denominada “grave conmoción interna”, prevista en el artículo 164 de la Constitución.

² Decreto, artículo 1.

³ Constitución, artículo 166.

⁴ Presidencia de la República, escrito de 22 de abril de 2021 en el que se adjunta: i) Oficio No.T.577-SGJ-21-0166 con que se realizó la notificación a la Asamblea Nacional; ii) Oficio No.T.577-SGJ-21-0168 con que se realizó la notificación a la Organización de las Naciones Unidas (ONU); iii) Oficio No.T.577-SGJ-20-0169 con que se realizó la notificación a la Organización de Estados Americanos (OEA) sede Ecuador; y, iv) notificación a la OEA mediante correo electrónico.

⁵ Los anexos son: i) Oficio Nro-SNGRE-SNGRE-2021-0598-O, mediante el cual el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias remitió a la Presidencia de la República la Resolución del Comité de

II. Competencia

4. La Corte Constitucional es competente para conocer y dictaminar sobre la constitucionalidad del Decreto de estado de excepción.⁶

III. Control formal de constitucionalidad del Decreto

5. En lo formal, la Corte debe verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos establecidos en la ley⁷: 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 declaratoria; iv) derechos que sean susceptibles de limitación; v) notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los tratados internacionales de derechos humanos; vi) ordenar el estado de excepción mediante decreto; y, vii) estar enmarcado dentro de competencias de los estados de excepción.

6. El Decreto identifica como hechos “*el contagio acelerado y afectación a grupos de atención prioritaria, que producen las nuevas variantes de la COVID*” y “*la saturación del sistema de salud y desabastecimiento de medicamentos e insumos médicos necesarios para la atención emergente de la enfermedad*”. Invoca como causales la “*calamidad pública*” y la “*grave conmoción interna*”.⁸

7. El Decreto justifica la declaratoria del estado de excepción con informes y recomendaciones.⁹

8. Con relación al ámbito territorial y temporal, el Decreto señala que el estado de excepción regirá en las provincias de Azuay, Imbabura, Loja, Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas, Guayas, Pichincha, Los Ríos, Esmeraldas, Santa Elena, Tungurahua, Carchi, Cotopaxi, Zamora Chinchipe, El Oro y Sucumbíos, durante veinte y ocho días.¹⁰

Operaciones de Emergencias Nacional de fecha 21 de abril de 2021, mediante la cual recomendó la declaratoria de estado de excepción; ii) Resolución del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional (“COE Nacional”) de fecha 21 de abril de 2021; iii) Informe resumen para la focalización de acciones en el marco de la emergencia sanitaria vinculada a la COVID-19; iv) Proyecto de “Ley Orgánica para la Gestión de Emergencia Sanitaria por Pandemia” presentada el día 22 de abril de 2021 en la Asamblea Nacional; y v) un enlace web con documentación adicional.

⁶ Constitución, artículos 166 y 436 (8); Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), artículos 119 al 125.

⁷ LOGJCC, artículos 120 y 122.

⁸ Decreto, artículo 1.

⁹ Los considerando vigésimo quinto al trigésimo séptimo del Decreto describen información proporcionada por el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y el Ministerio de Salud Pública mediante el “Informe resumen para la focalización de acciones en el marco de la emergencia sanitaria vinculada a la COVID-19”, y el Comité de Operaciones de Emergencias Nacional a través de la Resolución de fecha 21 de abril de 2021.

¹⁰ Decreto, artículo 1.

9. En cuanto a los derechos susceptibles de limitación, el Decreto precisa que se “*suspende*” el ejercicio de los derechos a la libertad de tránsito, de asociación y reunión, y la inviolabilidad de domicilio.¹¹

10. Con respecto a las notificaciones exigidas por el sistema jurídico, el Decreto notifica a la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional y a los organismos internacionales correspondientes.¹²

11. El estado de excepción, en cuanto a la forma jurídica, se lo ordena mediante decreto ejecutivo.

12. Finalmente, el Decreto se enmarca dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción.

13. En consecuencia, el Decreto cumple con los requisitos formales exigidos por la ley.

IV. Control material de constitucionalidad del Decreto

14. La Corte debe realizar control material del decreto y de las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción.

(1) Control material del decreto

15. La Corte verificará el cumplimiento de los siguientes requisitos establecidos en la ley¹³: i) la real ocurrencia de los hechos; ii) los hechos configuran la causal de calamidad pública y grave conmoción interna; iii) los hechos no pueden ser superados por el régimen constitucional ordinario; iv) límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución.

i. Real ocurrencia de los hechos que configuran la causal

16. De acuerdo con la información proveída por el Decreto, en Ecuador existe un aumento importante de casos confirmados de COVID-19,¹⁴ el contagio —según el análisis por estratos de edad— está presente en grupos de atención prioritaria, incluso en niños, niñas y adolescentes,¹⁵ los fines de semana se suscitan eventos que aumentan la probabilidad de propagación,¹⁶ ciertas provincias registran mayor hospitalización y casos de nuevas variantes de la enfermedad,¹⁷ el número de fallecidos en tales

¹¹ Decreto, artículo 3.

¹² Decreto, artículo 16. Se notificó mediante los Oficios No. T. 577-SGJ-21-0166 (Asamblea Nacional), T. 577-SGJ-21-0167 (Corte Constitucional), T. 577-SGJ-21-0168 (ONU), T. 577-SGJ-21-0169 y mediante correo electrónico de 22 de abril de 2021 (OEA).

¹³ LOGJCC, artículo 121.

¹⁴ Decreto, Considerando vigésimo sexto, hasta el 18 de abril 360.456 casos confirmados.

¹⁵ Decreto, Considerando vigésimo noveno.

¹⁶ Decreto, Considerando trigésimo.

¹⁷ Decreto, Considerando trigésimo tercero.

provincias es superior al 50% con relación a períodos pasados,¹⁸ el sistema de salud sufre de desabastecimiento de medicamentos¹⁹ y el congestionamiento impacta en el acceso a camas de cuidados intensivos.²⁰

17. En consecuencia, la real ocurrencia de estas circunstancias, respaldadas por los documentos públicos que informaron al Decreto (constantes en sus anexos), se encuentra verificada.

ii. *Los hechos configuran las causales invocadas en el Decreto*

18. El Decreto invoca dos causales constitucionales: calamidad pública y grave conmoción interna.

19. Con relación a la causal “*calamidad pública*”, la Corte ha señalado que “*es toda situación de catástrofe con origen en causas naturales o antrópicas, que, por tener el carácter de imprevisible o sobreviniente, provoca graves consecuencias sobre la sociedad, particularmente, la lesión o puesta en riesgo de la integridad de la vida humana o de la naturaleza.*”²¹

20. El gobierno afirma que las 16 provincias donde se dictó el estado de excepción sufren una serie de hechos *sobrevinientes* que generan una grave conmoción interna. Estos hechos han causado un importante aumento de contagios, que a su vez causan que el sistema de salud llegue al máximo de su capacidad hospitalaria, que empiecen a escasear determinados medicamentos e insumos médicos, que aumenten las muertes relacionadas con la COVID-19.

21. La *sobreviniencia* exige que los hechos invocados tengan un carácter inesperado, imprevisto o anormal. Después de un año de la pandemia, los hechos que se suscitan como consecuencia de ésta no son inesperados, imprevistos o que se puedan considerar anormales dentro de las circunstancias propias de una pandemia.

22. Sin embargo, sí puede ser una situación sobreviniente, como lo ha dicho esta Corte, cuando “*el efecto de los contagios de estas variantes y la subsecuente saturación y desborde del sistema de salud pública, agravada por el incremento de aglomeraciones.*”²²

23. El sistema de salud de Ecuador, que ha tenido deficiencias estructurales desde antes de la pandemia, se ha visto drásticamente agravado por las circunstancias descritas en el Decreto, en particular cuando se afirma, basado en datos del MSP, que “*la situación es crítica*” por el aumento acelerado de contagios, que “*se necesitan la implementación de*

¹⁸ Decreto, Considerando trigésimo tercero.

¹⁹ Decreto, Considerando trigésimo quinto

²⁰ Decreto, Considerando cuadragésimo.

²¹ Corte Constitucional, Dictamen 1-20-EE/20.

²² Corte Constitucional, Dictamen 1-20-EE/20, párrafos 30 y 31.

*medidas de contención de forma urgente*²³, que la demanda de medicamentos e insumos “*se ha incrementado de forma exponencial sin existir posibilidad real de prever el incremento de la demanda de los mismos*”²⁴, que se ha afectado a personas de atención prioritaria como niños, niñas y adolescentes y que el sistema de salud está congestionado al límite de sus capacidades. En este sentido, se justifica la existencia de hechos sobrevinientes que han producido la calamidad pública invocada por el Presidente.

24. Con relación a la causal “*grave conmoción interna*”, la Corte ha señalado que, “[*e*]n primer lugar, la *conmoción interna implica la real ocurrencia de acontecimientos de tal intensidad que atenten gravemente en contra del ejercicio de los derechos constitucionales, la estabilidad institucional, la seguridad y la convivencia normal de la ciudadanía. En segundo lugar, los hechos que configuran una situación de grave conmoción interna deben generar una considerable alarma social. Estos hechos, de manera frecuente, suelen ser reportados por los medios de comunicación.*”²⁵ Esta causal ha sido aplicada con relación a la crisis carcelaria que ha sufrido el Ecuador.²⁶

25. Con relación a la causal “*calamidad pública*”, si bien se puede invocar más de una causal en un decreto, cada causal debe estar adecuadamente justificada. En el Decreto no existe una justificación propia sobre la intensidad, el atentado de los hechos a otros derechos que no sean los relacionados a la pandemia, la estabilidad institucional, seguridad o convivencia normal que no sea la generada por la propia pandemia.

26. El Decreto, con los hechos y argumentos que constan en su texto, ha configurado la causal de “*calamidad pública*”.

iii. Los hechos no pueden ser superados por el régimen constitucional ordinario

27. La Corte ha establecido que el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados pueden tomar, de acuerdo con sus competencias, en el régimen ordinario una serie de medidas, 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. También ha reconocido el deber de autocuidado que tiene la ciudadanía y que las medidas no solo dependen de las autoridades públicas y del Presidente.²⁷

28. En el Decreto se establece, con base a los informes técnicos remitidos por el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos, que la solución a los hechos sobrevinientes “*no depende únicamente del ejercicio de las atribuciones y competencias ordinarias del*

²³ Decreto, página 8; MSP, Informe resumen para la focalización de acciones en el marco de la emergencia sanitaria vinculada a la COVID.

²⁴ Decreto, página 9.

²⁵ Corte Constitucional, Dictamen 3-19-EE/19 de 9 de julio de 2019, párrafo 21.

²⁶ Corte Constitucional, Dictamen N. 6-20-EE.

²⁷ Corte Constitucional, Dictamen N. 7-20-EE/20, párrafos 35 al 37.

Estado, sino de circunstancias ajenas al control e incidencia del Estado...”; que, mediante el estado de excepción, se “permita el despliegue de medidas emergentes que contengan el contagio acelerado y con esto, se reduzca la demanda de medicamentos e insumos médicos”²⁸; que el estado de excepción es el “único mecanismo que permite un despliegue de medidas restrictivas inmediatas... ”²⁹.

29. De este modo, la Corte encuentra que el Decreto justifica la necesidad de tomar las medidas dispuestas, como el confinamiento selectivo a ciertas actividades y en el tiempo, para reducir el contagio acelerado y poder disponer de medicamentos e insumos suficientes para la atención de personas contagiadas, y que no se puede superar con el régimen constitucional ordinario.

iv. Límites temporales y espaciales

30. 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”³⁰.

31. Respecto a los límites espaciales, el Decreto establece el estado de excepción en las provincias de Azuay, Imbabura, Loja, Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas, Guayas, Pichincha, Los Ríos, Esmeraldas, Santa Elena, Tungurahua, Carchi, Cotopaxi, Zamora Chinchipe, El Oro y Sucumbíos.³¹

32. En el Decreto se justifica la focalización territorial basado en que en las 16 provincias señaladas: a) Registran mayor ocupación y demanda de camas UCI/hospitalización; b) Presentan mayor tasa de incidencia acumulada; c) Porcentaje de positividad y casos confirmados de las nuevas variantes de la COVID-19; d) Mayor número de fallecidos (excesos de un 50% en comparación con periodos pasados); e) Mayor número de incidentes relacionados con orden público y emergencias (eventos suspendidos, autorización de establecimientos de diversión, aglomeraciones, fiestas clandestinas y escándalos).³² Dichos indicadores son considerados por esta Corte como parámetros objetivos y concordantes, que justifican estrictamente la priorización de las medidas extraordinarias en una parte del territorio nacional.³³

²⁸ Decreto, página 10.

²⁹ Decreto, página 10.

³⁰ Corte Constitucional, Dictamen No. 4-20-EE/20 de 19 de agosto de 2020.

³¹ Decreto, artículo 1.

³² Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, Informe resumen para la focalización de acciones en el marco de la emergencia sanitaria vinculada a la COVID-19. Contiene información con corte al 18 de abril que efectúa un cuadro comparativo con datos del Ministerio de Salud Pública, el Registro Civil, el Ministerio de Gobierno y el Sistema Integrado de Seguridad.

³³ Constitución de la República, artículo 164 y Decreto, artículo 1.

33. Respecto a los límites temporales, el Decreto establece el estado de excepción desde las 20h00 del 23 de abril de 2021 hasta las 23h59 del 20 de mayo de 2021.³⁴

34. En el Decreto se justifica la temporalidad de acuerdo a las recomendaciones del Ministerio de Salud y del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, con base en las fases de incubación del virus: *“por un periodo de al menos 28 días, que representa dos fases de incubación del virus en la población, como única alternativa para tratar de aplanar la curva epidemiológica, y por cuanto, las adopciones de las medidas excepcionales por un periodo más corto han resultado infructuosas. De igual manera, el Ministerio de Salud recomienda que estas medidas se tomen con un confinamiento parcial y focalizado en las provincias más afectadas”*³⁵.

35. Los 28 días de duración del estado de excepción constituyen el mínimo requerido de acuerdo a su criterio técnico, con base a la incubación del virus, y se enmarcan en los límites establecidos en la propia Constitución.³⁶

36. Respecto a la medida de toque de queda, esta Corte ha señalado que *“particularmente sobre el toque de queda y la prohibición de eventos de afluencia y congregación masiva, diversas entidades como la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud, han afirmado y probado de manera científica que las medidas de aislamiento social dirigidas a limitar el movimiento de las personas, limitar reuniones masivas y reducir el hacinamiento en lugares públicos son adecuadas para disminuir la tasa de contagiosidad de la COVID-19 y consecuentemente, para reducir la saturación del sistema de salud pública”*³⁷.

37. En cuanto a la justificación del horario indica que *“los días de mayor conflicto ... que aumentan el contagio son los días viernes, sábado y domingo, en los horarios comprendidos entre las 10:00 de la mañana hasta las 05:00 de la mañana del día siguiente.”*³⁸ En consecuencia, en el presente Decreto se ha justificado elementos objetivos y concordantes con los horarios de toque de queda.

38. El Decreto señala que el toque de queda regirá a partir del 23 de abril de 2021, de lunes a jueves iniciará a las 20h00 y finalizará a las 05h00, los viernes, sábado y domingo será ininterrumpido e iniciará a las 20h00 del viernes y finalizará a las 05h00 del lunes.³⁹

³⁴ Decreto, artículo 1.

³⁵ Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, Informe resumen para la focalización de acciones en el marco de la emergencia sanitaria vinculada a la COVID-19; y, Comité de Operaciones de Emergencias Nacional, Resolución de 21 de abril de 2021.

³⁶ Constitución de la República, artículo 166.

³⁷ Corte Constitucional, Dictamen 1-21-EE/21.

³⁸ Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, Oficio No. SNGRE-SNGRE-2021-0598-O. Informe resumen para la focalización de acciones en el marco de la emergencia sanitaria vinculada a la COVID-19.

³⁹ Decreto, artículo 5.

39. Esta Corte advierte que el no identificar claramente los horarios puede generar confusión en la ciudadanía. En ese sentido, para cumplir con los propósitos de esta medida, el toque de queda se entenderá que rige de lunes a viernes de 20h00 a 05h00. El día viernes iniciará a las 20h00 y continuará de manera ininterrumpida hasta las 05h00 del lunes.

40. Por todas estas razones y con las precisiones realizadas, el Decreto cumple con el control material conforme la Constitución y en la ley.

(2) Control material de las medidas

41. La Corte verificará el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley⁴⁰ por cada uno de los derechos afectados y revisará determinados puntos relevantes del articulado del Decreto: i) libertad de tránsito y sanciones por incumplimiento; ii) libertad de asociación y reunión; iii) inviolabilidad del domicilio; iv) “delegaciones” al COE Nacional; v) la suspensión y restricción; vi) requisiciones; vii) movilización de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas.

i. Libertad de tránsito y sanciones

42. El Decreto restringe la libertad de tránsito en las provincias donde se ha determinado que existe una calamidad pública.⁴¹ El Presidente argumenta que la limitación de la libertad de tránsito es necesaria porque se ha comprobado el aumento de los contagios por la continua movilidad en los fines de semana. Esta movilidad produce aglomeraciones, fiestas, consumo de bebidas alcohólicas en espacios públicos, eventos que, según el reporte citado por el Presidente, se han incrementado hasta en un 50% en las semanas posteriores al 19 de marzo de 2021.

43. La restricción de la libertad de tránsito busca garantizar el distanciamiento social y fomentar el aislamiento, procurando de esta manera que los contagios y emergencias por COVID-19 disminuyan.

44. El Decreto establece que “*la suspensión del ejercicio del derecho a la libertad de tránsito se realizará únicamente con la finalidad específica de mantener el distanciamiento para reducir la propagación acelerada del virus...*”⁴².

⁴⁰ LOGJCC, artículos 123: “1. Que sean estrictamente necesarias para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria, y que las medidas ordinarias sean insuficientes para el logro de este objetivo; 2. Que sean proporcionales al hecho que dio lugar a la declaratoria; 3. Que exista una relación de causalidad directa e inmediata entre los hechos que dieron lugar a la declaratoria y las medidas adoptadas; 4. Que sean idóneas para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria; 5. Que no exista otra medida que genere un menor impacto en términos de derechos y garantías; 6. Que no afecten el núcleo esencial de los derechos constitucionales, y se respeten el conjunto de derechos intangibles; y, 7. Que no se interrumpa ni se altere el normal funcionamiento del Estado.”

⁴¹ Decreto, artículo 3.

⁴² Decreto, artículo 4.

45. La restricción de la libertad de tránsito, en los términos y horarios establecidos en el Decreto, 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. Por las mismas consideraciones se considera justificado el toque de queda establecido en el Decreto.⁴³

46. El Decreto establece que la *“inobservancia conllevará la aplicación de sanciones por la autoridad correspondiente.”*⁴⁴ La Corte ya ha expresado que *“[l]a Constitución determina que, en cualquier proceso en el que se determinen derechos y obligaciones, se debe asegurar el debido proceso. 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.”*⁴⁵

47. La Corte deja en claro que en toda sanción se debe garantizar el debido proceso de las personas y que la sanción debe estar contemplada en la ley. De igual modo, en casos de flagrancia se respetarán los procedimientos legales correspondientes. En este sentido, no se puede imponer sanciones, como disponer realizar ejercicios o propinar cualquier tipo de maltrato a pretexto de quebrantar alguna medida del estado de excepción.

ii. Libertad de asociación y libertad de reunión

48. El Decreto determina la *“suspensión”* del ejercicio del derecho a la libertad de asociación y a la libertad de reunión.

49. Los derechos a la asociación y reunión están reconocidos en la Constitución.⁴⁶ El derecho a asociación tiene relación con la facultad para integrar grupos, asociaciones u organizaciones para cumplir ciertos fines lícitos, y que tienen vinculación permanente, como por ejemplo ser parte de una asociación de jubilados, de un gremio profesional o de un club deportivo; en cambio el derecho de reunión es la facultad que tienen las personas para concurrir temporalmente a un mismo lugar, como el asistir a una fiesta, un evento cultural o deportivo.

50. Si bien las personas y los miembros de una asociación pueden ejercer el derecho de asociación de múltiples formas, tales como crear o disolver asociaciones, coordinar acciones de forma telemática, definir sus fines, no podrán ejercer el derecho a reunirse presencialmente los días de confinamiento y de toque de queda.

⁴³ Decreto, artículo 5.

⁴⁴ Decreto, artículo 4.

⁴⁵ Dictamen No. 2-20-EE/20, párrafo 16.

⁴⁶ Constitución, artículo 66 (13).

51. Cuando el Decreto establece que se restringen estos derechos “*únicamente con la finalidad de evitar reuniones y aglomeraciones que provocan un contagio acelerado*”⁴⁷, se está refiriendo exclusivamente al derecho de reunión, pertenezcan o no a una asociación.

52. El Decreto prohíbe la realización de todo evento de afluencia y concurrencia masiva en las provincias donde se focaliza el estado de excepción. La justificación de la restricción de este derecho se da en virtud de las mismas consideraciones que llevan a limitar la libertad de tránsito. En el Decreto se argumenta que las aglomeraciones y reuniones han provocado un incremento en los niveles de contagio, razón por la cual evitar esto, suspendiendo este derecho y regulándolo, por el tiempo establecido en el Decreto, ayudará a reducir los contagios y en consecuencia las emergencias causadas por la COVID-19.

53. La Corte, como ya lo ha determinado en dictámenes anteriores, considera que esta medida es idónea, necesaria y proporcional.⁴⁸ De igual manera la Corte establece que el COE Nacional debe determinar el aforo en entidades públicas o servicios prestados por privados, para efectos de comercio o para la atención al público, y que son los GADs los que supervisarán el cumplimiento de esta disposición. Esta Corte considera que el derecho a la ciudad⁴⁹ implica una gestión democrática de la misma, por lo que el COE Nacional deberá coordinar los respectivos aforos con los COE cantonales y provinciales, y con base en esto tomar las decisiones para cada una de las 16 provincias.

54. La Corte encuentra justificación para suspender, durante el toque de queda, el derecho de reunión los días lunes a viernes de 20h00 a 05h00, y desde los viernes a las 20h00 hasta el lunes a las 05h00 ininterrumpidamente. Fuera de estos horarios, los COE aplicarán las regulaciones para la limitación de aforo y otras medidas encaminadas a evitar aglomeraciones.

iii. Inviolabilidad del domicilio

55. La Constitución reconoce el derecho a la inviolabilidad del domicilio y dispone que “*No se podrá ingresar en el domicilio de una persona, ni realizar inspecciones o registros sin su autorización o sin orden judicial, salvo delito flagrante, en los casos y forma que establezca la ley.*”⁵⁰

56. El Decreto limita el derecho a la inviolabilidad de domicilio.⁵¹ Sobre el alcance de la medida, se establece que su aplicación debe darse exclusivamente durante el toque de

⁴⁷ Decreto, artículo 10.

⁴⁸ Corte Constitucional, Dictamen No. 1-20-EE/20, párrafos 44 al 70; Dictamen No. 1-20A-EE/20, párrafos 20 al 36.

⁴⁹ Constitución, artículo 31.

⁵⁰ Constitución, artículo 66 (22)

⁵¹ Decreto, artículo 3.

queda y a efectos de controlar “*incidentes de aglomeraciones y fiestas clandestinas en propiedad privada*”.⁵²

57. La medida está orientada a evitar actividades que, según los informes, inciden en el aumento de contagios. Para no ser arbitraria y evitar intromisiones abusivas en la intimidad de las personas, la medida requiere que los supuestos sobre los cuales las autoridades pueden operar sean claros.

58. El primero de los dos presupuestos, “*incidentes de aglomeraciones*”, es un término indefinido. No se sabe, por ejemplo, el número de personas que supone un incidente de aglomeración en una propiedad privada, no distingue a las personas que integran un conjunto habitacional o a los miembros de una familia que habitan en un lugar.

59. Para efectos del Decreto, se entenderá por “*incidente de aglomeración*” cuando 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*.”

60. El segundo presupuesto, “*fiestas clandestinas en propiedad privada*”, que implica la celebración oculta de reuniones que no tienen que ver con el ámbito íntimo y familiar de las personas, y atañe a la esfera social, debe ser analizada desde la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad.

61. El Decreto afirma que las fiestas se han incrementado en las semanas posteriores al 19 de marzo y que este hecho ha incrementado los contagios.⁵³ Muchas de las fiestas se realizan en ámbitos privados. La limitación a la inviolabilidad del domicilio por la realización de *fiestas clandestinas*, entonces, es un medio idóneo para evitar que la gente se agrupe en una fiesta y pueda contagiarse.

62. En *cuanto* a la necesidad, previo a un allanamiento de domicilio, la fuerza pública acudirá a otros medios menos lesivos, tales como el “*diálogo y el ejercicio de la atribución de inspección inherente al procedimiento administrativo sancionatorio*.”⁵⁴. En casos de resistencia o de violencia, se recurrirá al uso progresivo de la fuerza. En cuanto a la proporcionalidad propiamente dicha, siempre que se respete al máximo el derecho a la privacidad, el uso de la fuerza sólo cuando fuere estrictamente necesario, se entenderá que evitar los contagios, con los posibles riesgos para la salud y vida, justificaría la restricción excepcional a la inviolabilidad del domicilio.

⁵² Decreto, artículo 13.

⁵³ Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, Informe resumen para la focalización de acciones en el marco de la emergencia sanitaria vinculada a la COVID-19. Contiene información con corte al 18 de abril que efectúa un cuadro comparativo con datos del Ministerio de Salud Pública, el Registro Civil, el Ministerio de Gobierno y el Sistema Integrado de Seguridad.

⁵⁴ Agencia Metropolitana de Control, Oficio N. GADDMQ-AMC-SMC-2021-0611-O, 25 de abril de 2021, página 2.

63. En consecuencia, para evitar abusos y excesos en la limitación al derecho a la inviolabilidad del domicilio, la medida procederá respetando al máximo la privacidad, la propiedad privada y más derechos relacionados, recurriendo al diálogo y a medios no lesivos y, cuando fuere necesario, al uso progresivo de la fuerza, con la finalidad de dispersar a las personas reunidas para cumplir los objetivos del confinamiento y el toque de queda. Al respecto, 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.”⁵⁵

iv. “Delegaciones” al COE Nacional

64. El Decreto estatuye varias menciones a las funciones del COE Nacional:

- a. Establecer los mecanismos complementarios para la implementación y control de las restricciones al ejercicio de los derechos a la libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión e inviolabilidad de domicilio.⁵⁶
- b. Determinar los documentos necesarios para acogerse al catálogo de excepciones previsto en el Decreto.⁵⁷
- c. Disponer las reglas de aforo que guardan relación con la restricción a la
- d. asociación y reunión.⁵⁸
- e. Establecer los mecanismos y reglas para el desplazamiento hacia puertos, aeropuertos y pasos fronterizos.⁵⁹
- f. Desarrollar medidas para garantizar la logística de la vacunación.⁶⁰
- g. Implementar medidas necesarias para el desarrollo de los procesos de posesión de nuevas autoridades.⁶¹

65. La Corte reitera que solo el Presidente tiene la facultad para disponer las medidas necesarias para la ejecución de los estados de excepción.

66. El COE, según la norma que regula su funcionamiento, es una instancia de coordinación que tiene la competencia para “*coordinar acciones tendientes a la reducción de riesgos, y a la respuesta y recuperación en situaciones de emergencia y desastre.*”⁶² La Corte ha manifestado que el COE es una entidad técnica para afrontar situaciones de crisis y que está obligada “*a desarrollar estrategias técnicas para el control, respuesta, recuperación y mitigación de la crisis en conjuntos con las autoridades del Estado central y seccionales.*”⁶³

⁵⁵ Constitución, artículo 166.

⁵⁶ Decreto, artículo 3.

⁵⁷ Decreto, artículo 5.

⁵⁸ Decreto, artículo 6.

⁵⁹ Decreto, artículo 6.

⁶⁰ Decreto, artículo 11.

⁶¹ Decreto, artículo 12.

⁶² Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, artículo 24.

⁶³ Corte Constitucional, Dictamen 5-20-EE/20, párrafos 120 a 124.

67. Con relación a las funciones determinadas en el Decreto al COE (párrafo 64), se entenderá que son acciones propias para reducir los riesgos de la pandemia y recuperar en situaciones de emergencia como las que está afrontando el estado de excepción, sin que esto implique, en caso alguno, una delegación de competencias en el estado de excepción que son privativas del Presidente de la República.

68. En consecuencia, dentro de un estado de excepción, el COE Nacional está impedido de dictar disposiciones que suspendan o limiten derechos. Sus disposiciones serán meramente instrumentales para lograr el contenido de los mandatos normativos previstos en el Decreto.⁶⁴ Sus resoluciones no pueden alterar los términos de la restricción de los derechos, fijados en el decreto por la Presidencia de la República. Si el COE requiriera una medida restrictiva de derechos, podrá solicitarla al Presidente de la República para emitir el decreto ejecutivo que corresponde, si lo creyere necesario.

v. *La suspensión y la limitación de derechos*

69. La Constitución establece que el Presidente “*podrá suspender o limitar*” ciertos derechos.⁶⁵

70. La Presidencia de la República a lo largo de todo el Decreto utiliza indistintamente *suspensión y limitación* de derechos. La *suspensión* de derechos se produce cuando se impide o priva temporalmente el ejercicio de un derecho; en la suspensión se imposibilita el ejercicio de derechos. La *limitación* de derechos, en cambio, reduce el ejercicio de un derecho, se establecen condiciones para su ejercicio pero no se impide el ejercicio de derechos. La Constitución, en otros artículos, utiliza la palabra “*restringir*”⁶⁶, que es una limitación severa al ejercicio de derechos. En cualquier caso, lo que se afecta es el ejercicio de los derechos, pero nunca la titularidad de los derechos.⁶⁷

71. El Decreto dispone medidas que suspenden y que limitan derechos. Las medidas que establecen el confinamiento y el toque de queda suspenden las libertades de tránsito y de reunión. El resto de medidas limitan derechos. Por ejemplo, la inviolabilidad del domicilio está garantizada y se limita cuando se realizan actividades sociales como fiestas.

⁶⁴ Corte Constitucional, Dictamen No. 1-21-EE/21, párrafo 48.

⁶⁵ Constitución, artículo 95.

⁶⁶ Constitución, artículos 11 (4): “*Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías*”; 442: “*La reforma parcial que no suponga una restricción en los derechos y garantías Constitucionales...*”.

⁶⁷ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-8/87, “El hábeas corpus bajo suspensión de garantías”, párrafo 18: “*Del análisis de los términos de la Convención en el contexto de éstos, resulta que no se trata de una "suspensión de garantías" en sentido absoluto, ni de la "suspensión de los derechos" ya que siendo éstos consustanciales con la persona lo único que podría suspenderse o impedirse sería su pleno y efectivo ejercicio. La Corte estima útil tener presente esas diferencias terminológicas a fin de esclarecer los fundamentos conceptuales sobre los cuales responde la presente consulta, sin perjuicio de las cuales la Corte utilizará la expresión empleada por la Convención de " suspensión de garantías "*”.

72. La falta de precisión en el uso de los términos en el Decreto no afecta la validez de las medidas y deberán entenderse conforme el presente dictamen.

vi. *Requisiciones*

73. La Constitución establece que el Presidente podrá disponer las requisiciones que sean necesarias.⁶⁸ El Presidente establece que las requisiciones servirán para “*poder superar el desabastecimiento de medicamentos e insumos médicos que la Autoridad Sanitaria Nacional considere urgentes para la atención de la emergencia sanitaria.*”⁶⁹ De igual manera el Presidente establece que las mismas se harán en casos de extrema necesidad y garantizando el cumplimiento del ordenamiento jurídico.

74. El Presidente argumenta que, según el MSP, “*al momento se registra el porcentaje más alto de ocupación registrado durante la emergencia sanitaria.*”⁷⁰ Esto ha sido recogido varias veces por los medios de comunicación, quienes reportan que no existe espacio en hospitales públicos ni privados, y además se reportan los altos costos en clínicas privadas.⁷¹ El Presidente presenta datos recogidos del sistema de salud pública, donde se establece que, “[c]onforme al monitoreo semanal que se realiza a los hospitales con UCI, se puede evidenciar que los principales medicamentos para sedo-analgésia se encuentra en ruptura y próxima ruptura de stock debido al creciente consumo que se ha dado desde inicios del mes de febrero.”⁷²

75. La Corte ha manifestado que las requisiciones deberán hacerse respetando los derechos constitucionales y lo establecido en la Ley de Seguridad Pública y del Estado.⁷³

76. Las requisiciones sobre bienes o prestación de servicios⁷⁴ serán constitucionales si es que tienen como objetivo “*superar el desabastecimiento de medicamentos e insumos médicos*”. La autoridad competente deberá justificar en cada caso el cumplimiento de esta finalidad.

vii. *La suspensión de términos y plazos en procesos judiciales y administrativos*

77. El Decreto establece que “*todas las funciones del Estado, principalmente la Función Judicial mantendrán la respectiva COORDINACIÓN interinstitucional*

⁶⁸ Constitución, artículo 165, numeral 8.

⁶⁹ Decreto, artículo 14.

⁷⁰ Decreto, considerando trigésimo cuarto.

⁷¹ El Comercio. Pacientes críticos de covid-19 no hallan camas ni en las clínicas privadas en Quito, Guayaquil, Cuenca y Loja. <https://www.elcomercio.com/actualidad/clinicas-pacientes-uci-covid-pandemia.html>; y, El Telégrafo. Entre \$ 1.000 y \$ 5.000 diarios paga un paciente por su atención en una UCI de clínicas privadas. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/sociedad/6/diarios-paga-paciente-atencion-uci>.

⁷² Decreto, considerando trigésimo quinto.

⁷³ Corte Constitucional. Dictamen 1-21-EE/21.

⁷⁴ Ley de Seguridad Pública y del Estado, artículo 37.

durante la vigencia del estado de excepción... ”⁷⁵ y dispone la emisión por parte de todas las Funciones del Estado y organismos estatales de “las resoluciones que se consideren necesarias para que proceda la suspensión de términos y plazos a los que haya lugar, en procesos judiciales y administrativos... ”⁷⁶.

78. La intención del Presidente de coordinar acciones con otras funciones del Estado es loable. Sin embargo, la Presidencia de la República no puede ordenar emitir resoluciones por el respeto al principio de independencia de cada una de las funciones del Estado.

79. Las funciones del Estado deben adecuar, según sus competencias y necesidades, su funcionamiento a las circunstancias que impone el Decreto.

80. La Corte recuerda que las garantías constitucionales, que permiten controlar el ejercicio de poder y reparar cuando hay violación de derechos, no se pueden suspender durante los estados de excepción.

viii. *Movilización de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas*

81. El Decreto dispone que la Policía Nacional se movilice para mantener el orden público y para vigilar el cumplimiento de las restricciones establecidas en el Decreto. Además, dispone *“la movilización de las Fuerzas Armadas, reafírmese que su participación en el restablecimiento del orden público es complementaria a las acciones de la Policía Nacional en cumplimiento del marco legislativo vigente en materia de Seguridad Pública y del Estado y que su participación específica estará relacionada con la colaboración en el control de las limitaciones de derechos dispuestas.”*⁷⁷

82. En dictámenes previos, esta Corte ya estableció que la movilización de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas en el contexto de la pandemia de la COVID-19 era *“idónea y necesaria para el reestablecimiento del orden público, así como colaborar en el control de las limitaciones de derechos dispuestas”*, por cuanto ambas instituciones son las únicas que tienen la atribución constitucional y legal para apoyar a la seguridad integral del Estado, así como para garantizar la protección interna y el mantenimiento del orden público.⁷⁸

83. La Corte ha enfatizado en la necesidad de la limitación de la intervención de la fuerza pública y ha concluido que esta será considerada proporcional siempre que se respete irrestrictamente los objetivos constitucionalmente legítimos reconocidos; se garantice el normal funcionamiento de instituciones que prestan servicios públicos y privados indispensables para combatir la crisis; se proteja los derechos de la ciudadanía; se respete las obligaciones reconocidas en los tratados internacionales, la Constitución y

⁷⁵ Decreto, artículo 8.

⁷⁶ Decreto, artículo 9.

⁷⁷ Decreto, artículo 2.

⁷⁸ Corte Constitucional, Dictamen No. 1-21-EE/21.

la normativa legal vigente sobre el empleo de los principios del uso de la fuerza; y se respete los límites temporales, territoriales y materiales establecidos en el Decreto y Dictámenes de la Corte.⁷⁹

84. El Decreto establece los límites de la intervención de las Fuerzas Armadas: rol complementario y sin iniciativa propia, la finalidad restringida a las limitaciones a los derechos impuestos por el Decreto y este Dictamen. A estas limitaciones hay que agregar las dispuestas por la Corte en su jurisprudencia y en el sistema jurídico ecuatoriano.

V. Consideraciones adicionales y contexto del Decreto

85. La Corte considera necesario pronunciarse sobre algunas cuestiones fundamentales para comprender el contexto social y político que atraviesa el Ecuador y también las consideraciones que ha tenido en cuenta para realizar el presente dictamen: i) la desigualdad estructural del Ecuador; ii) la necesidad de atender, en la toma de decisiones, los principios de la democracia participativa; iii) la ley para la gestión de la pandemia que ha sido presentada a la Asamblea Nacional; iv) las deficiencias del decreto y las necesidades del país.

i. La desigualdad estructural

86. La pandemia de COVID-19 repercute en todos los órdenes de la vida y se hace sentir en todas las personas. Sin embargo, en sociedades como la ecuatoriana, atravesadas por la desigualdad estructural, las medidas genéricas adoptadas para paliar el nivel de contagio de la enfermedad afectan en niveles distintos a los diferentes grupos sociales. La mirada y el sentir de quienes piden, formulan y controlan el estado de excepción no es la misma de la que tienen las personas en situación de vulnerabilidad.

87. Las personas que viven en contextos de violencia intrafamiliar o pobreza, que sobreviven al día en la informalidad o viven en situación de calle, el aislamiento puede resultar una medida de restricción severa y que podría provocar mayor exclusión o mayor riesgo a la integridad y la vida.

88. El aislamiento, en este contexto, requiere considerar la situación de las personas peor situadas en la sociedad. La imposición del confinamiento y la distancia social para estas personas no puede ser rígida. Además, el Presidente debería acompañar a las medidas de restricción de derechos con otras que permitan aliviar sus necesidades urgentes de sobrevivencia, tales como formas de compensación, asistencia social y apoyo.

89. Las omisiones estatales pueden ser igual de graves que el accionar. No es posible seguir corriendo la vista del compromiso igualitario⁸⁰ que la Constitución asume en

⁷⁹ Corte Constitucional, Dictamen No. 1-21-EE/21.

⁸⁰ La Constitución menciona 35 veces la palabra equidad y 45 veces la palabra igualdad.

favor de aquellas personas o grupos que se denominan de atención prioritaria, entre las que encontramos personas adultas mayores, en movilidad, personas con discapacidad, privadas de libertad, mujeres embarazadas, niños, niñas y adolescentes, así como mujeres víctimas de violencia.⁸¹

90. Medidas extraordinarias requieren esfuerzos extraordinarios que pongan en el centro de la preocupación estatal a los menos favorecidos y a los más necesitados.

ii. La democracia participativa

91. La plurinacionalidad y la diversidad que caracterizan al Ecuador es un hecho social. Además, esta realidad goza de reconocimiento constitucional que caracteriza y define al Estado.⁸² El Estado tiene el mandato de fortalecer su unidad respetando tal diversidad.⁸³

92. Las decisiones colectivas que afectan a todos y todas, que son asuntos de interés público, del tipo discutir y aprobar una ley para la pandemia o decretar un estado de excepción, deben fomentar, siempre que sea posible, la participación de la ciudadanía a través de los mecanismos de democracia participativa (representativa, directa y comunitaria)⁸⁴ por varias razones.

93. Entre las razones para promover la participación ciudadana está el derecho a que todas las personas, colectivos, pueblos, nacionalidades indígenas, sean escuchados cuando se tomen decisiones que les afectan. Los asuntos públicos no merecen ser resueltos por pocos y se debe procurar la participación protagónica de todos los ciudadanos.⁸⁵ Las decisiones si no se tiene la mirada de las personas o grupos más vulnerables y de otros sectores como productivos, trabajadores, personal médico y de quienes se sientan afectadas con mayor intensidad por la crisis sanitaria, podrían no ser las más adecuadas. La diversidad de perspectivas enriquece la decisión y tiende a ser más certera.

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.

⁸¹ Constitución, Capítulo Tercero, Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria.

⁸² Constitución, artículos 1 y 11 (2).

⁸³ Constitución, artículo 3 (3).

⁸⁴ Constitución, artículo 95.

⁸⁵ Constitución, artículo 95.

96. Aunque preservar la salud pública tiene la potencialidad de justificar la restricción de libertades individuales, los desacuerdos o necesidades de diversos grupos respecto a la medida pueden ayudar a pulirla y refinarla, y no solo a bloquearla. La inclusión y la discusión, junto con el saber técnico y la planificación, es el camino.

iii. La ley para la gestión de la pandemia

97. Desde que se dictó el primer estado de excepción a causa de la pandemia COVID-19, el 16 de marzo de 2020, hasta la fecha, ha pasado más de un año. Desde entonces el conocimiento sobre la COVID, su evolución y las estrategias para frenar y tratar de erradicar la pandemia han variado.

98. En Ecuador, a pesar que desde junio de 2020 se expresó la necesidad de preparar un proyecto de ley para ser discutido de manera prioritaria en la Asamblea, y de esta forma crear las herramientas adecuadas dentro del sistema jurídico ecuatoriano ordinario para que se pueda enfrentar esta crisis, recién el 22 de abril del presente año se entregó el proyecto de ley a la Asamblea por parte del Ejecutivo.⁸⁶

99. El estado de excepción históricamente ha constituido un dispositivo para acelerar la toma de decisiones y adopción de acciones en momentos en que los mecanismos ordinarios no son suficientes. Sin embargo, al decretarlo, el presidente de la República concentra poder de decisión que en situaciones normales está distribuido equitativamente con las demás funciones del Estado y los otros niveles de gobierno. Recurrir a la aplicación de este mecanismo termina por erosionar la institucionalidad y relajar la aplicación de los principios de juridicidad, separación de poderes, control y responsabilidad que caracterizan a un Estado de Derecho. Es por esta razón que la Corte ha insistido en que las medidas para gestionar la pandemia y la limitación proporcional a los derechos sean el resultado de un debate plural y democrático, que se logra de mejor manera por medio del procedimiento legislativo.

100. La Presidencia remitió a la Asamblea Nacional el proyecto denominado “*Ley Orgánica para la Gestión de Emergencia Sanitaria por Pandemia.*” La Corte recomienda a la Función Legislativa que otorgue el tratamiento oportuno que exigen las circunstancias; que, durante el procedimiento legislativo, cuente con criterios técnicos de personas expertas e independientes; y que además exista la necesaria participación ciudadana, mediante representantes de distintas organizaciones sociales, pueblos y nacionalidades indígenas, y se enriquezca con el criterio de pluralidad de sectores, como se sugiere en el acápite anterior.

101. Además de las medidas que pueden tomarse en un régimen ordinario, como lo ha mencionado en otros dictámenes la Corte, el recurrir a la ley es una forma más de atender la crisis. Sin embargo, conviene aclarar que la ley no es un mecanismo para poder restringir derechos sin necesidad del control de constitucionalidad de un estado de excepción. La ley es la oportunidad de discutir objetivos, mecanismos, recursos que se

⁸⁶ Presidencia del República, documento anexo al Decreto.

requieren para afrontar la pandemia a largo plazo, de forma participativa y deliberativa, respetando y promoviendo derechos, estableciendo limitaciones razonables y proporcionales a los derechos, conforme lo dispuesto en la Constitución como una garantía normativa.⁸⁷

iv. Las deficiencias del Decreto y las necesidades del país

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.

103. La Corte, además, es sensible al clamor del personal de salud de todo el país, que ha demostrado su vocación y entrega a las personas que han sufrido y sufren las peores consecuencias de la pandemia, que han sido víctimas también del contagio y del deterioro a su salud mental al brindar atención a la ciudadanía, y que han pedido insistentemente medidas más severas para mitigar los efectos de la pandemia.

104. El Gobierno Nacional, durante este año de emergencia sanitaria, no ha demostrado ante esta Corte un esfuerzo por corregir los problemas estructurales del sistema de salud ecuatoriano de conformidad con las necesidades de la pandemia. Hechos como el número de ministros de Estado que han pasado por el MSP en el último año, la situación laboral y las condiciones de trabajo del personal sanitario de los hospitales públicos, los despidos del personal de salud, la falta y el no incremento de unidades de cuidado intensivo, la omisión de tomar medidas de prevención eficaces y hacer campañas masivas de información, la falta de regulación y control de precios para pruebas, tratamientos y hospitalización, la falta de insumos y herramientas para tratar la pandemia, la ausencia de programas para atender la salud mental del personal de salud de primera línea⁸⁸, la intromisión de autoridades públicas ajenas al sector salud en la ejecución del plan de vacunación, la falta de transparencia y los privilegios en la administración de la vacuna, demuestran que no se ha enfrentado de forma eficiente el manejo de esta crisis sanitaria.

105. Como la Corte lo ha mencionado en su jurisprudencia, la mejor forma de promover el derecho a la salud es la atención primaria de salud y la prevención, considerando los determinantes de la salud.⁸⁹ Cuestiones como los hábitos de higiene, los patrones de comportamiento social para el uso de mascarilla y distanciamiento, el fortalecimiento

⁸⁷ Constitución, artículo 84.

⁸⁸ OPS. Consideraciones psicosociales y de salud mental durante el brote de COVID-19 <https://iris.paho.org/handle/10665.2/52571>; Naciones Unidas. La COVID-19 y la necesidad de actuar en relación con la salud mental. https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/policy_brief_-_covid_and_mental_health_spanish.pdf.

⁸⁹ Corte Constitucional, Sentencia N. 679-18-JP/20 y acumulados, Acápito (1) “El derecho a la salud, la promoción del derecho a la salud y la prevención de la enfermedad, párrafos 41 en adelante; Constitución, artículos 359, 360 y 363.

del sistema inmunitario, la provisión de agua potable en sectores carentes de este servicio, un plan de vacunación efectivo, no discriminatorio y universal, requieren de políticas públicas efectivas, con planificación y control permanente, por parte del gobierno que pueden hacer que en un estado de excepción no sea necesario para atender la crisis hospitalaria y la falta de insumos. La prevención es más efectiva y menos costosa que la atención hospitalaria.

106. Por su parte, no se puede desconocer el rol importante que tiene la ciudadanía para tomar medidas de autocuidado y practicar medidas básicas de higiene, uso de mascarilla, distanciamiento, autorrestricción social, respeto a las medidas sanitarias dispuestas por las autoridades competentes. El estado de excepción es también una consecuencia de la falta de colaboración ciudadana para evitar la propagación de la epidemia. La eficacia para afrontar, con menos pérdidas de vida y mejor uso de los escasos recursos destinados a la salud pública, exigen no solo un gobierno eficiente sino también una ciudadanía responsable.

107. La garantía de los derechos viene acompañada ineludiblemente de la intervención estatal, la cual debe estar encaminada a cubrir ciertos mínimos indispensables para la vida digna y para la realización del *sumak kawsay*. La importancia de la inversión económica en los derechos del buen vivir (alimentación, salud, vivienda, educación, empleo, trabajo, seguridad social) debe ser considerada una prioridad y una obligación ineludible de lo público. Lo anterior, es particularmente relevante a más de un año de los primeros contagios en el país y de una pandemia cuyas consecuencias se extenderán en el tiempo y que no pueden seguir siendo enfrentadas mediante la ordinarización de mecanismos excepcionales y medidas no planificadas, no coordinadas, no transparentes y sin la participación de las personas y colectivos directamente afectados.

108. Ecuador se encuentra en un proceso de transición democrática. La Corte recoge el anhelo de muchos sectores de que el gobierno entrante tenga toda la información necesaria para conocer la situación de la salud pública, pueda enmendar las deficiencias de las políticas públicas en salud, se tomen en cuenta las recomendaciones realizadas por la Corte, formule las políticas públicas de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y con enfoque en los derechos reconocidos en ella.⁹⁰

VI. Dictamen

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

- 1.** Declarar la constitucionalidad del decreto ejecutivo No. 1291 de 22 de abril de 2021, por calamidad pública, en las provincias de Azuay, Imbabura, Loja, Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas, Guayas, Pichincha, Los Ríos, Esmeraldas, Santa Elena, Tungurahua, Carchi, Cotopaxi, Zamora Chinchipe, El Oro y Sucumbíos, durante veinte y ocho días, la limitación a los derechos a la

⁹⁰ Constitución, artículo 85.

libertad de tránsito, libertad de reunión y la inviolabilidad de domicilio, de conformidad con las precisiones realizadas en este dictamen.

2. Ratificar los parámetros establecidos en los dictámenes 3-20-EE/20 5-20-EE/20 y 1-21-EE/21.
3. Disponer la apertura y acumulación de la fase de verificación del cumplimiento de este dictamen al caso No. 5-20-EE/20.
4. 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.
5. 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 nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila 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 ordinaria de miércoles 28 de abril de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL