



Quito, D.M., 19 de marzo de 2020

**CASO No. 1-20-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 presente caso ingresó a la Corte Constitucional el día 17 de marzo de 2020, mediante Oficio No. T.577-SGJ-20-0170 del Presidente Constitucional de la República, Lenin Moreno Garcés, al que adjuntó copia certificada del Decreto Ejecutivo No. 1017 de 16 de marzo de 2020 relativo al *"estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional, por los casos de coronavirus confirmados y la declaratoria de pandemia de COVID-19 por parte de la Organización Mundial de la Salud"*.
2. En virtud del sorteo realizado en la misma fecha, a través del sistema automatizado de la Corte Constitucional, de conformidad con el artículo 7 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, correspondió la sustanciación del presente caso a la Jueza Constitucional doctora Teresa Nuques Martínez.
3. Mediante correo electrónico, enviado el 17 marzo de 2020, a las 09h26, la Secretaría General de la Corte Constitucional remitió el expediente a la Jueza Constitucional Sustanciadora, el cual contenía una copia del Decreto Ejecutivo No. 1017 y de la documentación que justificaba los hechos relacionados a la pandemia de COVID-19.
4. La Jueza Constitucional Sustanciadora, mediante auto, avocó conocimiento de la causa el 17 de marzo de 2020, y dispuso que la Presidencia de la República, en el término de 24 horas, remita al Despacho Constitucional copias certificadas de las constancias de las notificaciones del Decreto Ejecutivo No. 1017 a las entidades correspondientes.
5. En respuesta, la Presidencia de la República mediante correo electrónico enviado a la Secretaría General de la Corte Constitucional, el 17 de marzo de 2020, a las 17h27, remitió el oficio No. T.577-SGJ-20-172, con las constancias de las notificaciones requeridas, a saber: **(i)** copia certificada electrónicamente del oficio No. T.577-SHJ-20-0167 de 16 de marzo del 2020, dirigido al ingeniero César Litardo Caicedo, Presidente de la Asamblea Nacional; **(ii)** el acuso recibo

de la Organización de las Naciones Unidas del correo electrónico de 17 de marzo de 2020, mediante el cual se remitió el oficio No. T.577-SGJ-20-0169 de 16 de marzo del presente año, a la señora Matilde Mordt, Coordinadora Residente de la Oficina de la Coordinación del Sistema de las Naciones Unidas en el Ecuador; (iii) el acuso recibo de la Secretaría General de la Corte Constitucional del correo electrónico de 17 de marzo de 2020 mediante el cual se notificó el Oficio No. T.577-20-01270 de 16 de marzo del presente año, dirigido al doctor Hernán Salgado Pesantes, Presidente de la Corte Constitucional del Ecuador; y, (iv) el acuso recibo de la Organización de los Estados Americanos del correo electrónico de 17 de marzo de 2020 a través del cual se remitió el Oficio No. T.57-SGJ-20-0168 de 16 de marzo del presente año dirigido a la doctora Gisselle López, Secretaria General de la OEA en el Ecuador, Enc.

## **II. Competencia**

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el presente caso, de conformidad con lo previsto en la Constitución de la República del Ecuador (en adelante "CRE"), artículos 166 y 436 numeral 8, así como los artículos 119 a 125 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, "LOGJCC").

## **III. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional**

7. El estado de excepción, desde la normativa constitucional y legal, implica un mecanismo o medio que contempla el propio Estado constitucional para afrontar una circunstancia extraordinaria que desborda la normalidad, superando a las alternativas de implementación y a los mecanismos de intervención que el ordenamiento jurídico prevé de manera ordinaria.
8. En los artículos 164 a 166 de la CRE, así como en los artículos 119 a 125 de la LOGJCC se establece que el estado de excepción se emite mediante un Decreto Ejecutivo, cuenta con un ámbito territorial y temporal, con la expresión de las causales específicas y de los derechos que pueden limitarse o suspenderse, así como de los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad que debe observar, y de las notificaciones que deben realizarse, entre otros aspectos que se relacionan con el mismo.
9. Esta Corte Constitucional pasa a desarrollar el control de constitucionalidad formal y material del estado de excepción declarado mediante Decreto Ejecutivo No. 1017 del 16 de marzo de 2020.

#### IV. Control formal de la declaratoria

10. El artículo 120 de la LOGJCC establece como requisitos formales del estado de excepción, lo siguiente: 1. Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca. 2. Justificación de la declaratoria. 3. Ámbito territorial y temporal de la declaración. 4. Derechos que sean susceptibles de limitación. 5. Notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los Tratados Internacionales.

11. Así las cosas, de la examinación efectuada al Decreto Ejecutivo No. 1017, este Organismo ha podido verificar lo siguiente:

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

12. Respecto al primer requisito, del contenido del Decreto Ejecutivo No. 1017 se evidencia que a partir del considerando trigésimo segundo hasta el considerando cuadragésimo octavo se efectúa una descripción de los hechos acontecidos a nivel nacional e internacional, con relación a la expansión y los contagios por COVID-19; particularmente, se hace (i) un recuento de las declaraciones de organismos supranacionales, entre estos la Organización Mundial de la Salud, que han categorizado como pandemia a los contagios humanos por COVID-19; y se expone (ii) el detalle de los acuerdos ministeriales, interministeriales y decretos emitidos por la Función Ejecutiva, a través de los cuales se ha calificado a la situación descrita como una emergencia sanitaria nacional.

13. En lo atinente a la causal constitucional de calamidad pública, constante en el artículo 164 CRE, cabe mencionar el considerando cuadragésimo noveno del Decreto Ejecutivo 1017, en el que se afirma lo siguiente: “*el Estado Ecuatoriano se encuentra atravesando una calamidad pública ante la presencia imprevista del coronavirus en el país, misma que ha afectado aspectos económicos y sociales del pueblo ecuatoriano y que debido a su causa de origen y su alcance difícil de determinar, no puede ser abordada con las medidas regulares y ordinarias existentes*”.

14. Por consiguiente, en virtud de los dos párrafos que anteceden, la Corte Constitucional concluye que la declaratoria de estado de excepción cumple con el requisito de identificar los hechos que motivaron la declaratoria, y la invocación de la causal constitucional.

### B. Justificación de la declaratoria

15. En lo relativo a la justificación de la declaratoria, la Presidencia de la República ha expuesto una construcción argumentativa que aborda aspectos fácticos<sup>1</sup> y normativos. De esta manera, en el campo fáctico, el Decreto justifica la necesidad de declarar un estado de excepción, como consecuencia de la pandemia de COVID-19 que reporta más de doscientas cincuenta mil personas afectadas a nivel mundial, y la presencia de varios “casos importados” a nivel doméstico; y la necesidad de adoptar medidas temporales de distanciamiento social que ayuden a disminuir los contagios, cumpliéndose de esta manera con el segundo requisito del artículo 120 de la LOGJCC.
16. Por su parte, en lo tocante a la justificación jurídica, la Presidencia de la República ha mencionado que actúa en base a las facultades de los artículos 164, 165 y 166 de la CRE; y en los artículos 29, 36 y siguientes de la Ley de Seguridad Pública y del Estado.
17. Siendo así que, habiendo constatado la exposición de premisas fácticas y jurídicas que justificaría la adopción del estado de excepción, **esta Corte estima también cumplido el segundo requisito del artículo 120 de la LOGJCC.**

### C. Ámbito territorial y temporal de la declaración

18. En lo que concierne al ámbito territorial y temporal de la declaratoria; el Decreto Ejecutivo No. 1017, en su artículo 1 determina: “*DECLÁRESE el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional (...)*”; y, en el artículo 13 sanciona: “*El estado de excepción regirá durante sesenta días a partir de la suscripción de este Decreto Ejecutivo*”; advirtiéndose por consiguiente que en el Decreto bajo estudio se ha cumplido con el requisito de definir el espacio territorial y temporal sobre el cual regirá.

<sup>1</sup> Entre ellos debemos destacar lo indicado en el considerando cuadragésimo tercero del Decreto No. 1017, que expone que “*de conformidad con información de conocimiento público puesta a disposición de la ciudadanía por la Organización Mundial de la Salud en su página web, el contagio del COVID-19 se ha intensificado en países en los cuales no se han adoptados medidas de distanciamiento social temporales*”. Asimismo, en el considerando cuadragésimo sexto se menciona que: “*en virtud de la declaratoria de pandemia realizada por la Organización Mundial de la Salud, es de público conocimiento que el coronavirus en la actualidad ha afectado a más de 250.000 personas e irá escalando a niveles graves de vulneración de derechos especialmente el derecho a la salud y la convivencia pacífica entre ciudadanos; finalmente en el considerando cuadragésimo séptimo se manifiesta que es “de conocimiento público mediante la difusión en medios de comunicación, que la ciudadanía no ha acatado de modo voluntario las medidas de prevención dispuesta el 14 de marzo de 2020 por el Comité Nacional de Operaciones de Emergencia (...)*”<sup>1</sup>.

#### D. Derechos que sean susceptibles de limitación

19. De conformidad con el artículo 165 de la CRE, la Presidencia de la República, durante la declaratoria de estado de excepción, únicamente podrá suspender o limitar el ejercicio del (i) derecho a la inviolabilidad de domicilio, (ii) inviolabilidad de correspondencia, (iii) libertad de tránsito, (iv) libertad de asociación y reunión, y (v) libertad de información. Ante esto, de la lectura del texto del Decreto Ejecutivo No. 1017, ha sido viable comprobar, que el contenido normativo del antedicho Decreto, afecta de forma exclusiva a los derechos al libre tránsito, y a la libertad de asociación y reunión; por lo que, puede concluirse, desde una perspectiva formal, que el mismo se encuentra enmarcado dentro de los límites establecidos por la CRE, y por ende cumple con el requisito de afectar derechos susceptibles de limitación.

#### E. Notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los Tratados Internacionales

20. Tal como se señala en el artículo 14 del referido Decreto Ejecutivo, y en atención a la documentación mencionada en el párrafo 5 del presente dictamen, se ha podido corroborar que la Presidencia de la República ha cumplido con las notificaciones respectivas a la Asamblea Nacional, la Organización de los Estados Americanos, la Organización de las Naciones Unidas, y a esta Corte Constitucional.

21. En consecuencia, habiendo efectuado el análisis que antecede, se concluye que el Decreto Ejecutivo No. 1017 se encuadra dentro de los estándares fijados por el artículo 120 de la LOGJCC.

#### V. Control material de la declaratoria

22. El artículo 121 de la LOGJCC establece que, para efectos de control material, la Corte Constitucional verificará que las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción cumplan con lo siguiente: (i) Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia; (ii) Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural; (iii) Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario; y, (iv) Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República.

**A. Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia**

23. En el considerando cuadragésimo tercero del Decreto No. 1017, se expone que *"de conformidad con información de conocimiento público puesta a disposición de la ciudadanía por la Organización Mundial de la Salud en su página web, el contagio del COVID-19 se ha intensificado en países en los cuales no se han adoptado medidas de distanciamiento social temporales"*. Asimismo, en el considerando cuadragésimo sexto se menciona que: *"en virtud de la declaratoria de pandemia realizada por la Organización Mundial de la Salud, es de público conocimiento que el coronavirus en la actualidad ha afectado a más de 250.000 personas e irá escalando a niveles graves de vulneración de derechos especialmente el derecho a la salud y la convivencia pacífica entre ciudadanos"*; finalmente en el considerando cuadragésimo séptimo se manifiesta que es *"de conocimiento público mediante la difusión en medios de comunicación, que la ciudadanía no ha acatado de modo voluntario las medidas de prevención dispuesta el 14 de marzo de 2020 por el Comité Nacional de Operaciones de Emergencia (...)"*.<sup>2</sup>

24. A lo señalado se suman los informes y actas técnicas adjuntas al Oficio No. T.577-SGJ-20-0170, como lo es, el informe técnico No. 013-DNVE-2020 de la Dirección Nacional de Vigilancia Epidemiológica del Ministerio de Salud, donde se recomienda que *"se declare el Estado de Emergencia Sanitaria en todos los establecimientos del Sistema Nacional de Salud, en los servicios de laboratorio, unidades de epidemiología y control, ambulancias aéreas, servicios de médicos y paramédicos, por la inminente posibilidad del efecto provocado por el coronavirus COVID-19, y enfrentar así un posible contagio masivo en la población"*.

25. De ahí que, esta Corte verifica que los acontecimientos narrados en el Decreto se encuentran sustentados en varios informes técnicos elaborados por distintas entidades y carteras de Estado, así como en declaraciones de organismos internacionales con competencia en salud; además en sucesos públicos y notorios que confirman la real ocurrencia de los hechos.

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

26. En concordancia con lo sostenido por esta Corte en casos anteriores, más allá de la verificación de la real ocurrencia y la persistencia de los hechos que motivaron la declaratoria de un estado de excepción, la Corte Constitucional debe verificar

<sup>2</sup> Se citan como fuente varios reportes de medios de comunicación, que dan noticia de movimientos masivos de personas hacia ciertos sectores, por razones comerciales o turísticas, y de la organización de eventos clandestinos con alta concurrencia de público.

si estos hechos producen una situación de extrema gravedad, de tal naturaleza que configure una de las causales que ameritan la declaratoria de un estado de excepción.<sup>3</sup>

27. Así se observa que el Decreto Ejecutivo No. 1017 invoca como causal para la declaratoria de estado de excepción, la existencia de una calamidad pública relacionada a la pandemia por COVID-19. Respecto a esto, en estricta observancia a los derechos constitucionales y de los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad,<sup>4</sup> esta Corte considera necesario dictar parámetros que identifiquen situaciones que configuren un evento de calamidad pública.
28. En este sentido, puede afirmarse que por calamidad pública se entiende 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.
29. Así, se destaca de la definición expuesta dos elementos esenciales cuya concurrencia se requiere para la configuración de una calamidad pública, a saber, (i) la presencia de una situación catastrófica derivada de causas naturales o humanas que afecte gravemente a las condiciones sociales de una región o de todo el país; y (ii) que la concurrencia de dicha situación sea imprevista o sobreviniente<sup>5</sup>. Lo que lleva a esta Corte a determinar si la situación sanitaria descrita se encuadra dentro de la concepción de una calamidad pública, para lo cual se revisará el nivel de adecuación que configurasen los contagios por COVID-19 en relación a los parámetros expuestos.
30. (i) En lo que refiere a la existencia de una situación catastrófica; el presente Organismo ha verificado que de conformidad a la categorización establecida por la Organización Mundial de la Salud, los contagios por COVID-19 alcanzan el nivel de afectación pandémica, lo cual implica la aparición de un nuevo virus gripal con capacidad para propagarse a escala mundial. Respecto a él, la mayoría de las personas no han desarrollado inmunidad; lo que facilita su contagio de

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Dictamen No. 0004-19-EE/19.

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Dictamen No. 0003-19-EE/19.

<sup>5</sup> La Corte Constitucional de la República de Colombia, en la sentencia No.C-216/11 de 29 de marzo de 2011, ha expuesto una definición semejante de calamidad pública: “Situación catastrófica que se deriva de causas naturales o técnicas, y que produce una alteración grave e intempestiva de las condiciones sociales, económicas y ecológicas de una región o de todo el país, o, como aquella desgracia o infortunio que afecte de manera intempestiva a la sociedad, o a un sector importante de ella y que perturbe o amenace perturbar de manera grave, inminente o intempestiva el orden económico, social o ecológico. (...) El carácter catastrófico no solo debe ser grave sino con una ocurrencia imprevista o sobreviniente a las situaciones que dentro de lo normal se presentan en el discurrir de la actividad de la sociedad (...)”.



humano a humano y genera consecuencias graves sobre la salud de las personas<sup>6</sup>. A partir de la calidad de pandemia de los contagios por COVID-19, queda en evidencia que se está frente a un suceso nefasto que altera gravemente el orden social; lo cual ha podido ser comprobado con el número de víctimas mortales provocadas por el coronavirus-19, las que en la actualidad ascienden a más de nueve mil setecientas<sup>7</sup>. Asimismo, vale precisar que la tasa de transmisibilidad del coronavirus 2019, de conformidad con el Informe Técnico emitido por el Ministerio de Salud Pública para la Declaratoria de Emergencia COVID-19, se encuentra calificada como alta; lo cual permite pronosticar escenarios para el caso ecuatoriano, en donde de no tomarse las medidas necesarias, las tasas de contagio podrían ubicarse entre las quinientas a mil personas por cada cien mil habitantes<sup>8</sup>. Debido a lo antes expuesto y de manera particular a la calificación como pandemia de los contagios por COVID-9, la cantidad de víctimas mortales a nivel mundial y los pronósticos que revelan los informes técnicos para el Ecuador; el presente Organismo estima prudente concluir que el escenario sanitario bajo estudio representa una real situación de catástrofe para el Ecuador.

31. (ii) En lo que refiere al carácter imprevisto de la situación descrita, con base en los informes técnicos del Ministerio de Salud adjuntos en el Oficio No. T.577-SGJ-20-0170<sup>9</sup> y de las directrices determinadas por la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud<sup>10</sup>, se evidencia que el virus que provoca esta enfermedad, corresponde a un nuevo tipo de *betacoronavirus*, con una secuencia genética que difiere de los *betacoronavirus* previamente conocidos, como lo son el *SARS-CoV* y *MERS-CoV*. De ahí que su aparición se tenga como un hecho sobreveniente, y su tratamiento mediante vacuna siga siendo desconocido. En este mismo sentido, 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; y por ende, cumpliendo con el segundo parámetro previsto para la constatación de una calamidad pública.

<sup>6</sup>La definición de Pandemia de la Organización Mundial de la Salud. Fuentes: [https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently\\_asked\\_questions/pandemic/es/](https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently_asked_questions/pandemic/es/); [https://web.archive.org/web/20090429100206/http://www.who.int/csr/disease/avian\\_influenza/phase/es/index.html](https://web.archive.org/web/20090429100206/http://www.who.int/csr/disease/avian_influenza/phase/es/index.html)

<sup>7</sup> Centro de Investigación para el Coronavirus de la Universidad John Hopkins (19-3-2020) Casos globales de coronavirus COVID-19. Fuente <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>

<sup>8</sup> Informe Técnico para Declaratoria de Emergencia COVID-19. p.3. Informe técnico No. 013-DNVE-2020 de la Dirección Nacional de Vigilancia Epidemiológica del Ministerio de Salud. p. 5.

<sup>9</sup> Informe técnico No. 013-DNVE-2020 de la Dirección Nacional de Vigilancia Epidemiológica del Ministerio de Salud. p.1

<sup>10</sup> Organización Panamericana de la Salud y Organización Mundial de la Salud (01-02-2020) Directrices de Laboratorio para la Detección y Diagnóstico de la Infección con el Nuevo Coronavirus 2019 (2019-nCoV). Fuente: <https://www.paho.org/es/documentos/directrices-laboratorio-para-deteccion-diagnostico-infeccion-con-nuevo-coronavirus-2019>.

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

32. El régimen constitucional ordinario establece en el artículo 363.1. de la CRE, que: *“El Estado será responsable de: 1. Formular políticas públicas que garanticen la promoción, prevención, curación, rehabilitación y atención integral en salud y fomentar prácticas saludables en los ámbitos familiar, laboral y comunitario.”*
33. En este contexto, se verifica de los considerandos detallados en el Decreto Ejecutivo No. 1017, una serie de acciones y planes adoptados por entidades estatales con el objetivo de controlar y disminuir el número de contagios por COVID-19; pudiéndose citar como ejemplo de estas medidas, la expedición (i) del Acuerdo No. 00126-2020 del Ministerio de Salud Pública, mediante el cual se declaró el estado de emergencia sanitaria en todos los establecimientos del Sistema Nacional de Salud; (ii) del Acuerdo Interministerial No. 0001 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y el Ministerio de Gobierno, que acordó disponer el aislamiento preventivo obligatoria a viajeros extranjeros y nacionales; y (iii) la resolución del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional que resolvió una serie de medidas temporales de distanciamiento social.
34. Sin embargo, de la lectura del considerando cuadragésimo séptimo del Decreto Ejecutivo No. 1017, se puede colegir que se quieren medidas más efectivas para contener la propagación del virus<sup>11</sup>; siendo esta situación de conocimiento público y notorio, conforme se desprende de las noticias de medios de comunicación nacional que han sido citadas en el Decreto.
35. De este modo, toda vez que los hechos que motivan el Decreto Ejecutivo No. 1017, no han podido ser abordados a través del régimen constitucional ordinario, particularmente en lo que concierne al acatamiento de medidas preventivas tendientes a prevenir los contagios por COVID-19, se encuentra justificada la declaratoria de estado de excepción por calamidad pública.

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

36. En el Decreto Ejecutivo No. 1017, del 16 de marzo de 2020, consta en el artículo 1: *“DECLÁRESE el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional (...);”*; por su parte, en el artículo 13 se menciona: *“ El estado de excepción regirá durante sesenta días a partir de la suscripción de este*

<sup>11</sup> Máxime si, como ha señalado el decreto ejecutivo en análisis, la ciudadanía no ha acatado de forma voluntaria las medidas estatales dispuestas previamente al estado de excepción, como se señalará más adelante.

*Decreto Ejecutivo.*” Por lo tanto, se tiene que el Decreto cumple con los principios de territorialidad y temporalidad del estado de excepción, contemplados en el segundo inciso del artículo 164; inciso segundo del artículo 166 de la CRE; y, con el numeral 3 del artículo 120 de la LOGJCC.

#### VI. Control formal de las medidas dictadas

37. El artículo 122 de la LOGJCC establece los siguientes requisitos formales de las medidas adoptadas: 1. Que se ordenen mediante decreto, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico; 2. Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción. Dichos requerimientos pasan a ser analizados a continuación:

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

38. En primer lugar, cabe destacar que conforme el primer inciso del artículo 165 de la Constitución de la República, mediante declaratoria de estado de excepción sólo se puede limitar o suspender el ejercicio de los derechos a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información. Con relación al punto 1 del artículo 122 de la LOGJCC, se observa que las medidas fueron emitidas mediante Decreto Ejecutivo No. 1017 de fecha 16 de marzo de 2020 y que contemplan únicamente limitaciones a algunos de los derechos expresamente indicados en la disposición constitucional antes mencionada; por lo cual se cumple con este primer requisito formal.

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

39. Las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción del caso *in examine* tienen una temporalidad de 60 días (salvo la mencionada en el siguiente número (v) de este párrafo) y una extensión espacial en todo el territorio nacional. Estas son:

- (i) La movilización en todo el territorio nacional, de tal manera que todas las entidades de la Administración Pública Central e Institucional, en especial la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas, el Ministerio de Salud Pública y el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencia coordinen esfuerzos en el marco de sus competencias con la finalidad de ejecutar las acciones necesarias para mitigar los efectos del coronavirus en todo el territorio nacional y el acceso efectivo a los derechos de las personas.

- (ii) La suspensión del derecho a la libertad de tránsito y a la libertad de asociación y reunión, indicándose que será el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional el que dispondrá los horarios y mecanismos de restricción a cada uno de estos derechos; y que los correspondientes comités de operaciones de emergencia del nivel desconcentrado correspondiente se activarán y coordinarán con las instituciones pertinentes los medios idóneos de ejecución de estas suspensiones.
  - (iii) Con relación al derecho a la libertad de tránsito se señala que esta se realizará únicamente con la finalidad específica de mantener la cuarentena comunitaria obligatoria en las áreas de alerta sanitaria determinadas por la Autoridad Nacional de Salud para contener el contagio de la enfermedad.
  - (iv) El toque de queda, señalándose que no se podrá circular en las vías y espacios públicos a nivel nacional a partir del día 17 de marzo de 2020, en los términos que disponga el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional. Por lo cual, se restringe la libertad de tránsito y movilidad a nivel nacional en los términos ya indicados, salvo a las personas que se detallan en el artículo 5 del referido decreto ejecutivo.
  - (v) Se suspende la jornada presencial de trabajo comprendida entre el 17 al 24 de marzo de 2020 para todos los trabajadores y empleados del sector público y del sector privado, autorizando al Comité de Operaciones de Emergencia Nacional prorrogar la suspensión de la jornada presencial de trabajo. Se dispone que servidores públicos y empleados en general se acojan al teletrabajo; y que se asegure la provisión de servicios públicos básicos conforme el detalle constante en el artículo 6 letra b) de dicho decreto ejecutivo.
  - (vi) La determinación de que el alcance de la limitación al derecho a la libertad de asociación y reunión se realizará sobre aquellos grupos poblacionales en alto riesgo determinados por la Autoridad Nacional de Salud que se encuentren dentro del cerco epidemiológico.
  - (vii) Las requisiciones que haya lugar para mantener los servicios que garanticen la salud pública en todo el territorio nacional.
40. En el contexto del estado de excepción, el artículo 165 numeral 8 de la Constitución de la República faculta al Presidente de la República a disponer las movilizaciones y requisiciones necesarias, por lo que las medidas adoptadas en los puntos (i) y (viii) se enmarcan en las competencias materiales del estado de excepción.
41. En ese marco, el artículo 165 faculta al Presidente de la República a suspender o limitar el ejercicio del derecho a la libertad de tránsito, asociación y reunión, en los términos que señala la Constitución; por lo que las medidas singularizadas en los puntos (ii), (iii), (iv) y (vii) se enmarcan en las competencias materiales del estado

de excepción. Del mismo modo, la medida singularizada en el punto (v) es consecuencia directa de las limitaciones al derecho a la libertad de tránsito, razón por la cual también se enmarca en las competencias materiales ya mencionadas.

42. En el Decreto se regula el alcance y aplicación de estas medidas por cada una de las entidades intervinientes, de tal forma, que las mencionadas medidas se enmarcan dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción.
43. En consecuencia, las medidas dispuestas en la declaratoria del estado de excepción cumplen con los dos requisitos formales establecidos en el artículo 122 de la LOGJCC.

## VII. Control material de las medidas dictadas

44. Sobre la base de los argumentos previamente establecidos y al amparo de los números 1 a 7 del artículo 123 de la LOGJCC, corresponde al Pleno de esta Corte Constitucional analizar el control material de las disposiciones prescritas en los artículos 2 al 10 del Decreto Ejecutivo No. 1017 del 16 de marzo de 2020.
45. Como ya ha mencionado esta Corte en dictamen No. 4-19-EE/19, este Organismo debe analizar si tales medidas son estrictamente necesarias y proporcionales para enfrentar los hechos que motivaron la declaratoria del estado de excepción, verificando que las medidas ordinarias sean insuficientes para el logro de estos objetivos.

### A. Sobre la suspensión de los derechos a la libertad de tránsito

46. En el artículo 3 del Decreto Ejecutivo en análisis se suspende el derecho a la libertad de tránsito, disponiéndose que el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional establezca los horarios y mecanismos de restricción, así como que los comités de operaciones de emergencia del nivel desconcentrado coordinarán los medios idóneos para la ejecución de estas suspensiones. En el artículo 4 *ibidem* se determina que la finalidad de dicha restricción es mantener cuarentena comunitaria obligatoria en las áreas de alerta sanitaria determinadas por la autoridad nacional de salud. A continuación, el artículo 5 del cuerpo normativo indicado declara el toque de queda, por el cual no podrá circularse en las vías y espacios públicos a partir del día 17 de marzo de 2020, con excepción de las personas detalladas en dicho artículo.
47. Con respecto a las restricciones a la libertad de tránsito, el decreto ejecutivo analizado atribuye la determinación de ciertas especificidades de las medidas al Comité de Operaciones de Emergencia Nacional. Dicho comité, regulado por el artículo 24 del Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, es una instancia de coordinación interinstitucional conformada por una sección plenaria integrada por el Presidente y Vicepresidente de la República, secretarios y ministros de Estado y demás autoridades civiles y militares; y una sección de asesoría técnica y científica, cuyos integrantes son representantes científicos.

académicos y de entidades públicas con experiencia técnica en las áreas solicitadas por la sección plenaria<sup>12</sup>.

48. En primer lugar, se observa que las medidas son idóneas para los fines propuestos por el Decreto Ejecutivo, ya que las restricciones al tránsito son adecuadas para tratar de evitar el contagio masivo de coronavirus COVID-19 en el territorio ecuatoriano y con ello proteger un derecho con expresa vinculación a otros, como es el derecho a la salud consagrado en el artículo 32 de la Constitución, y cuya garantía es además un deber primordial del Estado conforme el artículo 3.1 *ibidem*. Estas medidas adquieren mayor significado tomando en consideración que la Organización Mundial de la Salud ha declarado pandemia a la enfermedad causada por dicho virus<sup>13</sup>.
49. En segundo lugar, estas medidas son necesarias en el contexto global y nacional. En cuanto al contexto global, la Organización Mundial de la Salud ha advertido que “el contagio del COVID-19 se ha intensificado en países en los cuales no se han adoptado medidas de distanciamiento social temporales”<sup>14</sup>. Y en cuanto al contexto nacional, el decreto ejecutivo ha señalado que pese a la imposición de medidas ordinarias de prevención por parte del Comité Nacional de Operaciones de Emergencia, la ciudadanía no las ha acatado<sup>15</sup>. En suma, no se observan otros mecanismos menos lesivos al derecho fundamental involucrado con potencialidad de lograr efectivamente los fines propuestos.
50. En relación a la proporcionalidad en sentido estricto, cabe tomar en cuenta la gravedad de la pandemia y las consecuencias anotadas por la Organización Mundial de la Salud para los países que no implementan mecanismos de distanciamiento social. Por ello, las medidas aquí analizadas contienen parámetros razonables y con suficiente justificación fáctica para propugnar una mayor satisfacción del derecho a la vida – dado los efectos letales del virus – y en consecuencia a la salud colectiva y demás derechos vinculados, en comparación con las restricciones a la libertad de tránsito.

<sup>12</sup> La conformación se encuentra detallada en extenso en el párrafo 6.1 del Manual de Comité de Operaciones de Emergencia, emitido por la Secretaría de Gestión de Riesgos mediante Resolución NO. SGR-142-2017 y publicado en el Registro Oficial Edición Especial 318 de 7 de febrero de 2020.

<sup>13</sup> En su considerando cuadragésimo sexto, el Decreto Ejecutivo menciona: “Que en virtud de la declaratoria de pandemia realizada por la Organización Mundial de la Salud, es de público conocimiento que el coronavirus en la actualidad ha afectado a más de 250.000 personas e irá escalando a niveles graves de vulneración de derechos especialmente el derecho a la salud y la convivencia pacífica entre ciudadanos”.

<sup>14</sup> Considerando cuadragésimo tercero del Decreto Ejecutivo No. 1017 de 16 de marzo de 2020.

<sup>15</sup> En su considerando cuadragésimo octavo, el Decreto Ejecutivo señala: “Que ha sido de conocimiento mediante la difusión en medios de comunicación, que la ciudadanía no ha acatado de modo voluntario las medidas de prevención dispuestas el 14 de marzo de 2020 por el Comité Nacional de Operaciones de Emergencia, dichas medidas corresponden a restricción de circulación, evitar aglomeraciones y evitar la confluencia a lugares públicos. Como muestra de dicha inobservancia se destacan los siguientes incidentes: Desplazamiento masivo a Colombia para realizar compras con ocasión de la devaluación del peso, registrado el 15 de marzo de 2020; evacuación de turistas de playas de Manta y Crucita con ocasión de la presencia del coronavirus en Ecuador, registrado el 15 de marzo de 2020; clausura de fiesta “Coronavirus Party” en Machala que correspondió a una fiesta clandestina; y, operativo de detención de cuatro ciudadanos ecuatorianos en Argentina por no someterse a medidas obligatorias de control sanitario al presentar síntomas respiratorios, uno de los ciudadanos tuvo contacto con paciente fallecido por coronavirus en Ecuador”.

51. En adición, se encuentra debidamente comprobado que las circunstancias fácticas rebasan los niveles de eficacia y eficiencia que se podrían conseguir mediante medidas de carácter ordinario<sup>16</sup>. A más de la gravedad de la pandemia antes anotada, el decreto ejecutivo ha hecho mención de la desobediencia ciudadana a las medidas de prevención dispuestas por las autoridades correspondientes (como se ha señalado en el párr. 49), lo que revela no solo la imposibilidad de enfrentar el actual panorama con mecanismos ordinarios, sino además el incumplimiento por parte de un sector de la ciudadanía del deber consagrado en el artículo 83.1 de la Constitución.
52. En el marco de dicha suspensión, esta Corte considera oportuno precisar que **el Estado debe adoptar, bajo los debidos controles sanitarios, las medidas necesarias para proteger a las personas en situación de calle y otras personas en situaciones de vulnerabilidad a causa de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción.**
53. En general, las restricciones al derecho a la libertad de tránsito contenidas en el decreto ejecutivo sujeto a control son razonables, proporcionales y responden a los fines propuestos por la Función Ejecutiva en el estado de excepción. En adición, el artículo 5 del decreto en análisis establece excepciones a dichas restricciones, las que incluyen a una serie de sujetos en razón de su oficio, condiciones de salud o que deban realizar actividades para abastecimiento de víveres, medicamentos y combustibles<sup>17</sup>. Estas excepciones reflejan el deber del Estado de garantizar el libre tránsito de quienes laboran en áreas esenciales para el combate a esta calamidad y de quienes necesiten abastecerse de bienes materiales necesarios para su salud y subsistencia.
54. Por otra parte, el artículo 11 del decreto estudiado contempla lo siguiente: *"Para el cumplimiento de las restricciones del presente Decreto se podrán utilizar plataformas satelitales y de telefonía móvil para monitorear la ubicación de personas en estado de cuarentena sanitaria y/o aislamiento obligatorio, que incumplan las restricciones dispuestas, a fin de ponerlas a disposición de las autoridades judiciales y administrativas competentes"*. [Lo destacado es nuestro]

<sup>16</sup> Secretaría de Gestión de Riesgos, "Informe No. 10 de Situación Nacional Covid-19 Ecuador, con corte al 18 de marzo de 2020", <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/2020/03/Informe-de-Situación-No010-Casos-Coronavirus-Ecuador-18032020-05h00-1.pdf>, consultado en Marzo 18, 2020.

<sup>17</sup> Las excepciones contempladas en el artículo 5 son las siguientes: "1) Personas y servidores que deban prestar un servicio público o un servicio privado de provisión de los servicios básicos, de salud, seguridad, bomberos, aeropuertos, terminales aéreas, terrestres, marítimos, fluviales, bancarios, provisión de víveres y otros servicios necesarios, en especial, los que ayuden a combatir la propagación del COVID-19, con el estricto propósito de garantizar su accesibilidad, regularidad y continuidad en el marco de sus competencias legales y constitucionales; 2) Miembros de la Policía Nacional y Fuerzas Armadas; 3) Comunicadores sociales acreditados; 4) Miembros de misiones diplomáticas acreditadas en el país; 5) Personal médico, sanitario o de socorro, así como el transporte público administrado por las entidades estatales, sectores estratégicos, transporte de las entidades del sector salud, riesgos, emergencia y similares, seguridad y transporte policial y militar; 6) Personas que por razones de salud deban trasladarse a un centro médico; 7) Personas que circulen para abastecerse de víveres, medicamentos y combustibles. Las personas que circulen para abastecerse de víveres, medicamentos y combustibles deberán respetar la siguiente restricción vehicular: a) Vehículos particulares cuya placa termine en número par y cero no podrán circular para este fin los días: lunes, miércoles, viernes y domingo; y b) Vehículos particulares cuya placa termine en número impar no podrán circular para este fin los días: martes, jueves y sábado. El incumplimiento de esta restricción será sancionado de conformidad con la normativa legal vigente; 8) Demás sujetos y vehículos que determine el Ministerio de Gobierno en coordinación con el Ministerio de Salud Pública y el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional".

55. El uso de las tecnologías detalladas en el texto transcrito es una medida idónea, necesaria y proporcional, debido a que optimiza los recursos humanos y materiales para lograr los fines del estado de excepción declarado y a las restricciones impuestas al derecho a libertad de tránsito, de asociación y de reunión, que incluyen rastrear la propagación del virus así como el aislamiento de personas con potencialidad de ser agentes de contagio. Dicha utilización se circunscribe al marco de actuación descrito, por lo que no debe ser un medio para la trasgresión de los derechos a la privacidad, a la no discriminación, debiendo velarse por la protección de fuentes periodísticas y otras libertades. Además, el Estado asegurará que se proteja la información personal de los pacientes o de las personas examinadas sanitariamente en razón de esta pandemia.
56. Cabe añadir que estas herramientas tecnológicas podrán utilizarse exclusivamente sobre aquellas personas a quienes las autoridades de salud han dispuesto de manera específica el aislamiento voluntario u otras medidas de similar naturaleza. Para lo cual, las autoridades deben informar a quienes se encuentran en esta situación el posible uso de esta medida y su alcance.
57. Finalmente, entre los considerandos del decreto ejecutivo en estudio se hace referencia al Acuerdo interministerial No. 0000003 de fecha 14 de marzo de 2020<sup>18</sup> emitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y el Ministerio de Gobierno, en el que se acordó una serie de medidas que incluyen la suspensión total de los vuelos de compañías de aviación que transporten pasajeros desde destinos internacionales hacia el Ecuador, así como a la sesión del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional de fecha 14 de marzo de 2020<sup>19</sup>, en la cual se tomó entre varias medidas el cierre de la mayoría de pasos fronterizos terrestres.
58. Tales restricciones responden a parámetros utilizados internacionalmente para combatir la propagación del virus<sup>20</sup>. No obstante, esta Corte Constitucional considera que la supresión de vuelos y el cierre de fronteras no son medidas absolutas; por lo cual el Estado permitirá, en las circunstancias excepcionales de este periodo de emergencia sanitaria, el ingreso adecuado de las personas nacionales y extranjeros con residencia en el país, que se encuentren en tránsito al país o en zonas fronterizas, debiendo imponerse los debidos controles sanitarios y la sujeción a las directrices emitidas por la autoridades de salud.
59. Finalmente, se recuerda a las autoridades y servidores públicos que son responsables de cualquier abuso cometido en el estado de excepción, de conformidad con el artículo 166 de la Constitución.

<sup>18</sup> Referido en el considerando trigésimo octavo del Decreto Ejecutivo No. 1017 de 16 de marzo de 2020.

<sup>19</sup> Referido en el considerando trigésimo noveno del Decreto Ejecutivo No. 1017 de 16 de marzo de 2020.

<sup>20</sup> "El mundo hace frente al coronavirus: Europa se blindo y EEUU restringe los vuelos" en <https://www.elmundo.es/internacional/2020/03/15/5e6e4aa221efa0836b8b47f2.html>, consultado en Marzo 18, 2020; "El mundo cierra fronteras y restringe viajes para contener la propagación del coronavirus" <https://www.infobae.com/america/agencias/2020/03/14/el-mundo-cierra-fronteras-y-restringe-viajes-para-contener-la-propagacion-del-coronavirus/>, consultado en Marzo 18, 2020; "Merkel anuncia cierre de fronteras de la UE por 30 días" <https://www.dw.com/es/merkel-anuncia-cierre-de-fronteras-de-la-ue-por-30-d%C3%A1as/a-52812054>, consultado en Marzo 18, 2020; "Colombia cierra todas sus fronteras terrestres y fluviales hasta 30 de mayo" <https://www.elcomercio.com/actualidad/colombia-cierra-fronteras-coronavirus-covid.html>, consultado en Marzo 18, 2020.

**B. Sobre la suspensión del derecho a la libertad de asociación y reunión**

60. En el artículo 3 del Decreto Ejecutivo en análisis, se suspende el derecho a la libertad de asociación y de reunión, disponiéndose que el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional establezca los horarios y mecanismos de restricción, así como que los comités de operaciones de emergencia del nivel desconcentrado coordinarán los medios idóneos para la ejecución de estas suspensiones. En el artículo 9 se determina que el alcance a la limitación a estas libertades se realizará en aquellos grupos poblacionales en alto riesgo determinados por la Autoridad Nacional de Salud que se encuentren en el centro epidemiológico; añadiéndose que sobre la ciudadanía general deberá permanecer una cuarentena comunitaria obligatoria en los términos que disponga el Comité de Operaciones de Emergencias Nacional, y respecto de todos los eventos de afluencias y congregación masiva.
61. Del mismo modo que se indicó en el acápite anterior, se observa que las medidas antes detalladas son necesarias e idóneas para evitar el contagio masivo de coronavirus COVID-19 en el territorio ecuatoriano, protegiéndose así el derecho a la salud. También se consideran proporcionales en sentido estricto, ya que la restricción del contacto entre particulares como medida de distanciamiento social ha sido considerado por la Organización Mundial de la Salud como un mecanismo para evitar la intensificación en el contagio de este virus<sup>21</sup>.
62. Se encuentra comprobado además que la coyuntura actual con relación al COVID-19 sobrepasa los márgenes de acción de las autoridades estatales en circunstancias ordinarias. Por todas estas consideraciones, las limitaciones del derecho a la libertad de asociación y de reunión atienden a criterios razonables, que reflejan la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de las restricciones con los fines que se busca proteger.

**C. Sobre la suspensión de la jornada laboral presencial**

63. Respecto a la medida de suspender la jornada presencial de trabajo comprendida entre el 17 al 24 de marzo de 2020, para todos los trabajadores y empleados del sector público y del sector privado, esta Corte observa que si bien esta medida ha sido incluida como parte de un decreto por medio del cual se declara un estado de excepción; contrariamente, a la naturaleza de las medidas propias de dichos decretos, la suspensión de la jornada laboral es una facultad prevista por el régimen legal ordinario en favor de la Presidencia de la República, conforme consta de la Disposición General Quinta de la Ley Orgánica del Servicio Público<sup>22</sup>, que sanciona: *"El Presidente de la República, mediante decreto ejecutivo, podrá suspender la jornada de trabajo tanto para el sector público como para el privado, en días que no son de descanso obligatorio, jornada que podrá ser compensada de conformidad con lo que disponga dicho decreto"*.

<sup>21</sup> Considerando cuadragésimo tercero del Decreto Ejecutivo No. 1017 de 16 de marzo de 2020.

<sup>22</sup> Disposición introducida mediante la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público y al Código del Trabajo, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 906 de 20 de Diciembre del 2016.

64. De esta manera, dado que la medida bajo estudio obedece a un régimen jurídico ordinario, la misma es ajena al ámbito de control de este Organismo dentro del objeto del presente Dictamen, y por ende, se descarta su examen.

**D. Sobre la movilización de la Fuerza Pública y las requisiciones**

65. En el artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 1017, se dispone, en todo el territorio nacional, la movilización de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas, conjuntamente con otras entidades de la Administración Pública Central e Institucional, con el fin de que estas ejecuten las medidas necesarias para mitigar los efectos del coronavirus COVID-19, y restablezcan el orden público. En el artículo 10, por su parte, se dispone la ejecución de las requisiciones que sean necesarias para mantener los servicios de salud pública, así como el orden y la seguridad nacional; debiéndose para el efecto, observar las disposiciones que sobre la materia contemple el ordenamiento jurídico.

66. En este contexto, en lo que concierne a la movilización de la Fuerza Pública con el fin de mitigar los efectos del COVID-19, es posible calificar dicha medida como idónea, dado que resulta conducente para garantizar el acatamiento de los mecanismos temporales de distanciamiento social; además es necesaria, pues como se afirmó en párrafos anteriores, no han sido posible de ejecutar a través de mecanismos del régimen jurídico ordinario. En resumen, la movilización de la Fuerza Pública puede tenerse como un medio idóneo y necesario para ayudar a la mitigación de los efectos del coronavirus y evitar un posible contagio masivo en el territorio ecuatoriano.

67. De este mismo modo, en lo que concierne a la movilización de la Fuerza Pública para el restablecimiento del orden, se verifica que esta es idónea para evitar la desobediencia u otras reacciones ciudadanas adversas a los fines del estado de excepción; y además son necesarias, ya que las circunstancias actuales rebasan las previsiones del orden jurídico ordinario, conforme se ha indicado. Al respecto, cabe destacar que el propio ordenamiento jurídico, específicamente la Ley de Seguridad Pública y del Estado en sus artículos 11.b e innumerado a continuación del artículo 11<sup>23</sup>, le confiere a la Policía Nacional y a las Fuerzas Armadas la competencia para ejecutar acciones que conduzcan a la protección interna, el mantenimiento y control del orden público.

68. Bajo esta línea de pensamiento, se colige que la medida de movilización ha sido proporcional, toda vez que la interacción de las Fuerzas Armadas debe de ejecutarse de conformidad al marco normativo. Así, el Decreto Ejecutivo 1017 en su artículo 2 establece: *"De la movilización de las Fuerzas Armadas, reafirmese que su participación en el restablecimiento del orden público es complementaria a las acciones de la Policía Nacional en cumplimiento del marco legislativo vigente (...) y que su participación específica estará relacionada con la colaboración en el control de las limitaciones de derechos dispuestas"*. No obstante, esta Corte recuerda que es deber de los miembros de las fuerzas del orden ejecutar sus actividades en el marco del respeto estricto de los derechos fundamentales y aplicando el uso progresivo de la fuerza.

<sup>23</sup> Agregado mediante la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 263 de 9 de junio de 2014.

69. Ante los altos índices de contagio del virus causante de esta calamidad, esta Corte recuerda que toda movilización de miembros de las fuerzas del orden debe realizarse cumpliendo con los parámetros sanitarios dispuestos por las autoridades competentes, que procuren proteger el derecho a la salud de los agentes de la Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Idénticas consideraciones deberán observarse para los desplazamientos de personal de salud que se deba trasladar para atender esta pandemia.
70. A su vez, en lo que versa sobre las requisiciones, se verifica su necesidad, en razón de que sólo son dispuestas cuando *“haya lugar para mantener los servicios que garanticen la salud pública, el orden y la seguridad en toda el área de extensión del territorio nacional.”* Al respecto, vale añadir, que gozan de proporcionalidad, puesto que en el Decreto Ejecutivo 1017, se las limita a *“casos de extrema necesidad”* y *“en estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico aplicable para esta situación, observando de manera imperiosa los criterios de responsabilidad de la requisición, formalidades y documentación requerida y demás consideraciones sobre la materia contenidas en los reglamentos previstos.”*

**E. Sobre las atribuciones conferidas a los Comités de Operaciones de Emergencia**

71. Con el fin de propender a la consecución de los fines primordiales del Estado, la Constitución de la República en sus artículos 226 y 227 exige la coordinación entre las entidades y organismos que integran el sector público.
72. De acuerdo al artículo 24 del Reglamento de Ley de Seguridad Pública y del Estado, los comités de operaciones de emergencia nacional son *“instancias interinstitucionales responsables en su territorio de coordinar las acciones tendientes a la reducción de riesgos, y a la respuesta y recuperación en situaciones de emergencia y desastre. Los Comités de Operaciones de Emergencia (COE), operarán bajo el principio de descentralización subsidiaria, que implica la responsabilidad directa de las instituciones dentro de su ámbito geográfico, como lo establece el artículo 390 de la Constitución de la República. Existirán Comités de Operaciones de Emergencia Nacionales, provinciales y cantonales, para los cuales la Secretaría Nacional Técnico de Gestión de Riesgos normará su conformación y funcionamiento”*.
73. Como expresa la disposición trascrita, dichos comités son instancias estratificadas en los distintos niveles de gobierno, diseñados para la coordinación de actividades estatales en caso en situaciones de emergencia y desastre. Su existencia se origina en la necesidad de optimizar recursos en la actividad de las entidades públicas, con el fin de lograr eficacia y eficiencia en los fines y metas propuestas en situaciones de emergencia y desastre. Por tales razones, es imperante que las autoridades públicas pertenecientes a todos los niveles de gobierno encuadren sus esfuerzos en la debida coordinación y cooperación mutuas, sea mediante estos comités u otras figuras o mecanismos contemplados en nuestro ordenamiento jurídico. De igual manera, el Comité de Operaciones de Emergencia nacional atenderá a las realidades locales y nacionales, en constante coordinación con los

diferentes gobiernos autónomos descentralizados y demás autoridades seccionales.

74. En el Decreto Ejecutivo analizado se otorgan ciertas atribuciones a los referidos comités para complementar las disposiciones emitidas por el Presidente de la República en la declaratoria de estado de excepción<sup>24</sup> Como ya se ha pronunciado esta Corte en otra oportunidad<sup>25</sup>, es necesario precisar que toda disposición emitida por tales comités para complementar lo dispuesto por el Presidente de la República será constitucional y necesaria si es (i) en estricta coordinación con las autoridades correspondientes, conforme se ha indicado en el párrafo anterior; (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.
75. En este contexto, es necesario recordar a las autoridades que conforman dichos comités, así como toda persona que esté en ejercicio de potestades públicas, su deber irrestricto de sujetarse a las competencias y atribuciones que expresamente le confiera la Constitución y la ley, conforme el artículo 226 de la Constitución de la República.
76. De acuerdo a los artículos 164 y 165 de la Constitución, se enfatiza además que la suspensión de derechos y la adopción de medidas excepcionales solo pueden ordenarse mediante decreto ejecutivo de estado de excepción, sin perjuicio de las disposiciones complementarias que los comités de operaciones de emergencia nacional, provinciales, cantonales u otras autoridades de aplicación emitan, en los términos y bajo las condiciones señalados previamente. Finalmente, se recuerda al Estado y a la ciudadanía que aquellos derechos que no fueron expresamente suspendidos en el Decreto Ejecutivo No. 1017 de 16 de marzo de 2020, permanecen vigentes durante el estado de excepción.

### **VIII. Dictamen**

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

<sup>24</sup> Las atribuciones conferidas al Comité de Operaciones de Emergencia nacional en el decreto ejecutivo, son : a) la determinación de "mecanismos de restricción" constante en el artículo 3; b) la determinación de los horarios de restricción de libertad de tránsito y de libertad de asociación, conforme el artículo 4; c) el toque de queda "en los términos" que disponga el Comité, de acuerdo al artículo 5; d) la limitación del ejercicio del derecho a la libertad de asociación y de reunión "en los términos" que disponga dicho Comité.

<sup>25</sup> Dictamen 5-19-EE/19B, parr. 20.

1. Emitir dictamen favorable de constitucionalidad a la declaratoria de estado de excepción contenida en el Decreto Ejecutivo No. 1017 de 16 de marzo de 2020. Para este efecto, se observará:
  - a. Bajo los debidos controles sanitarios, el Estado debe adoptar las medidas necesarias para proteger a las personas en situación de calle y otras personas en situaciones de vulnerabilidad a causa de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción.
  - b. El Estado garantizará el libre tránsito de quienes laboran en áreas esenciales para el combate a esta calamidad y de quienes necesiten abastecerse de bienes materiales necesarios para su salud y subsistencia, en consideración a las regulaciones señaladas en el artículo 5 del referido decreto ejecutivo.
  - c. El uso de los medios tecnológicos señalados en el artículo 11 del decreto ejecutivo se circunscribe al marco de actuación descrito en la declaratoria de estado de excepción, por lo que no debe ser un medio para la trasgresión de los derechos a la privacidad y a la no discriminación, debiendo velarse por la protección de fuentes periodísticas y otras libertades. Adicionalmente, el Estado asegurará que se proteja la información personal de los pacientes o de las personas examinadas sanitariamente en razón de esta pandemia.
  - d. Dichas herramientas tecnológicas podrán utilizarse exclusivamente sobre aquellas personas a quienes las autoridades de salud hayan dispuesto de manera específica el aislamiento voluntario u otras medidas de similar naturaleza. Para lo cual, las autoridades deben informar a quienes se encuentran en esta situación el posible uso de esta medida y su alcance.
  - e. La supresión de vuelos y el cierre de fronteras no son medidas absolutas; por lo cual el Estado permitirá, en las circunstancias excepcionales de este periodo de emergencia sanitaria, el ingreso adecuado de las personas nacionales y extranjeros con residencia en el país, que se encuentren en tránsito al país o en zonas fronterizas; debiendo imponerse los debidos controles sanitarios y la sujeción a las directrices emitidas por las autoridades de salud.
  - f. Es deber de los miembros de la Policía Nacional y Fuerzas Armadas ejecutar sus actividades en el marco del respeto estricto a los derechos fundamentales y aplicando el uso progresivo de la fuerza.
  - g. Ante los altos índices de contagio del virus causante de esta calamidad, esta Corte recuerda que toda movilización de miembros de la Policía Nacional y Fuerzas Armadas debe realizarse cumpliendo con los parámetros sanitarios dispuestos por las autoridades competentes, que procuren proteger el derecho a la salud de sus agentes. Idénticas consideraciones deberán observarse para los desplazamientos del personal de salud que se deba trasladar para atender esta pandemia.

- h. Las autoridades públicas pertenecientes a todos los niveles de gobierno deberán encuadrar sus esfuerzos en la debida coordinación y cooperación mutuas, sea mediante los comités de operaciones de emergencia, regulados en el Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, o mediante otras figuras o mecanismos contemplados en nuestro ordenamiento jurídico.
  - i. El Comité de Operaciones de Emergencia nacional atenderá a las realidades locales y nacionales, en constante coordinación con los diferentes gobiernos autónomos descentralizados y demás autoridades seccionales.
  - j. Toda disposición emitida por los comités de operaciones de emergencia para complementar lo ordenado por el Presidente de la República será constitucional y necesaria si es (i) en estricta coordinación con las autoridades correspondientes, conforme se ha indicado en el párrafo anterior; (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.
  - k. Que en todo proceso judicial o administrativo iniciado por presunto incumplimiento de las medidas adoptadas en estado de excepción, se debe salvaguardar el debido proceso, conforme a los artículos 76 y 77 de la Constitución, así como garantizar el cuidado sanitario necesario sobre personas y bienes, a fin de evitar la propagación de la pandemia anotada.
2. Las autoridades que conforman los comités de operaciones de emergencia y toda persona que esté en ejercicio de potestades públicas tienen el deber irrestricto de sujetarse a las competencias y atribuciones que expresamente les confiera la Constitución y la ley, conforme el artículo 226 de la Constitución de la República.
  3. Con sustento en los artículos 164 y 165 de la Constitución, se enfatiza que la suspensión de derechos y la adopción de medidas excepcionales solo pueden ordenarse mediante decreto ejecutivo de estado de excepción, sin perjuicio de las disposiciones complementarias que los comités de operaciones de emergencia nacional, provinciales, cantonales u otras autoridades de aplicación emitan en el marco de las competencias y atribuciones que expresamente les confiera la Constitución y la ley, de acuerdo al artículo 226 de la Constitución de la República.
  4. Se recuerda al Estado y a la ciudadanía que aquellos derechos que no fueron expresamente suspendidos en el Decreto Ejecutivo No. 1017 de 16 de marzo de 2020, permanecen vigentes durante el estado de excepción.
  5. Esta Corte destaca que el último inciso del artículo 166 *ibidem* impone lo siguiente:  
*“Las servidoras y servidores públicos serán responsables por cualquier abuso*



**CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR**

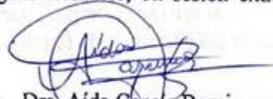
que hubieren cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción”.

6. Notifíquese 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 Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Ali Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, en sesión extraordinaria de jueves 19 de marzo de 2020.- Lo certifico.



Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**CASO Nro. 1-20-EE**

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



Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

AGB/WFC