

CASO No. 5-20-EE

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

EMITE EL SIGUIENTE

DICTAMEN

I. Antecedentes

1. El 16 de junio de 2020, el Presidente de la República remitió a la Corte Constitucional el decreto ejecutivo No. 1074, expedido el 15 de junio del mismo año, a través del cual se declaró el estado de excepción en todo el territorio nacional por calamidad pública, ante la presencia del COVID-19 en el país. El 29 de junio de 2020, el Pleno de la Corte Constitucional emitió, con voto de mayoría, el dictamen No. 3-20-EE/20 y declaró la constitucionalidad del decreto ejecutivo, bajo la observancia de varios parámetros establecidos en la parte resolutive de la decisión.
2. El 14 de agosto de 2020, el Presidente de la República emitió el decreto ejecutivo No. 1126, en el que dispuso: *“RENOVAR el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional, por la presencia de la COVID-19 en el Ecuador a fin de poder continuar con el control de la enfermedad a través de medidas excepcionales necesarias para mitigar su contagio masivo...”*.
3. El 15 de agosto de 2020, mediante oficio No. T-577-SGJ-20-0236, se remitió a la Corte Constitucional el decreto ejecutivo No. 1126. Una vez ingresado en este Organismo, el caso fue signado con el No. 5-20-EE y tras el sorteo electrónico su sustanciación le correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 17 de agosto del año en curso y dispuso que la Presidencia de la República remita la constancia de las notificaciones que ordena el artículo 166 de la Constitución.
4. Mediante oficio s/n de 17 de agosto de 2020, la Dra. Johana Pesántez Benítez, en su calidad de Secretaria general jurídica de la Presidencia de la República, remitió las notificaciones¹ solicitadas en el acápite precedente.

¹ Se remitió la siguiente documentación: Oficio No.T.577-SGJ-20-0235 a través del cual se realizó la notificación a la Asamblea Nacional; Oficio No.T.577-SGJ-20-0236 a través del cual se realizó la notificación a la Corte Constitucional; Oficio No.T.577-SGJ-20-0237 a través del cual se realizó la notificación a la Organización de

II. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el decreto de renovación del estado de excepción, de conformidad con los artículos 166 y 436 numeral 8 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 75 numeral 3 literal c) y 119 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

III. Análisis de constitucionalidad del decreto ejecutivo No. 1126

Consideraciones preliminares

6. Para empezar este examen de constitucionalidad, corresponde señalar que el Presidente de la República es competente para declarar el estado de excepción de acuerdo con las prescripciones, principios y condiciones establecidos en la Constitución. De ahí que la función de la Corte Constitucional, según el artículo 166 de la Norma Suprema, es realizar un control jurídico sobre la declaratoria de un estado de excepción y las consecuentes medidas extraordinarias dispuestas en él.
7. Es necesario puntualizar que los estados de excepción constituyen la respuesta que el marco constitucional prevé para enfrentar situaciones adversas de tal magnitud que la respuesta del régimen ordinario es insuficiente para solventar aquel suceso.
8. La trascendencia del control de constitucionalidad respecto de los estados de excepción radica en la necesidad de verificar que este mecanismo sea ejercido en cumplimiento de los principios constitucionales de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad, los mismos que dan cuenta que los estados de excepción tienen carácter extraordinario y deben ser ejercidos bajo la regulación prevista para tal efecto en la Constitución, siempre y cuando exista una justificación razonable que evidencie que los mecanismos provistos en el régimen ordinario son insuficientes para paliar las circunstancias adversas que configuran una de las causales taxativamente establecidas en la Constitución.
9. Sin embargo, aquello de ningún modo significa que el Estado pueda mantenerse en una situación de excepcionalidad permanente frente a sucesos estructurales y sostenidos indefinidamente en el tiempo, pues aquello desnaturalizaría la esencia y propósito constitucional de los estados de excepción, lo cual pondría en grave riesgo la vigencia del Estado constitucional.

Estados Americanos; y, Oficio No.T.577-SGJ-20-0238 a través del cual se realizó la notificación a la Organización de las Naciones Unidas.

10. Producto de la pandemia generada a causa del COVID-19, a partir del 17 de marzo de 2020 el Presidente de la República ha hecho uso de esta figura excepcional en el país, habiéndola renovado en una ocasión por las graves consecuencias de la enfermedad en todo el territorio nacional. En ambas ocasiones, la Corte Constitucional declaró la compatibilidad de la declaratoria de estado de excepción y su renovación mediante los dictámenes No. 1-20-EE/20 y 2-20-EE/20.
11. Posteriormente, el Pleno de la Corte Constitucional conoció el decreto ejecutivo No. 1074, expedido por el Presidente de la República el 15 de junio de 2020, que declaró un nuevo estado de excepción en todo el territorio nacional por calamidad pública, ante la persistente presencia del COVID-19. Con voto de mayoría de esta Magistratura, en el dictamen No. 3-20-EE/20, se declaró la constitucionalidad del decreto ejecutivo, bajo la observancia de varios parámetros establecidos en la parte resolutive de la decisión. Entre estos parámetros, la Corte Constitucional resolvió:

“f. Exhortar al Ejecutivo para que, de forma coordinada con todas las autoridades nacionales y locales, tome las medidas necesarias para organizar y afrontar la pandemia de conformidad con los mecanismos jurídicos ordinarios.

g. Requerir a las distintas funciones del Estado así como a las autoridades locales, para que, en el ámbito de sus funciones, trabajen de manera coordinada, para alcanzar mecanismos adecuados que permitan combatir y controlar de manera eficiente y sostenible la pandemia del COVID-19, de modo que, una vez finalizado el presente estado de excepción, se pueda organizar y afrontar la pandemia de conformidad con los mecanismos jurídicos ordinarios.” (Énfasis agregado)

12. Ahora, mediante decreto ejecutivo No. 1126 de 14 de agosto de 2020, el Presidente de la República ha dispuesto la renovación del estado de excepción descrito en el párrafo precedente; por lo que, en el caso concreto, le corresponde a este Tribunal analizar si el decreto en referencia, que contiene la declaratoria y las medidas extraordinarias, dadas las particularidades anotadas en los párrafos previos, se adecúa, desde el punto de vista formal y material, a las prescripciones constitucionales.

a) Control formal de constitucionalidad del decreto

13. Desde la perspectiva del control formal, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en sus artículos 120 y 122², determina las

² Art. 120.- Control formal de la declaratoria de estado de excepción.- La Corte Constitucional verificará que la declaratoria del estado de excepción y el decreto cumplan con los siguientes requisitos: 1. Identificación de los

condiciones formales que debe reunir la declaratoria de un estado de excepción o su renovación, así como las medidas extraordinarias dispuestas en él.

14. En primer lugar, **respecto de la declaratoria de renovación del estado de excepción**, el decreto objeto de análisis se basa en la permanencia del COVID-19 en el país, así como en el incremento de casos positivos y la situación hospitalaria; por lo que, al igual que en el decreto ejecutivo No. 1074, se invoca la misma causal de calamidad pública, prevista en el artículo 164 de la Constitución. Al respecto, en el decreto se establece expresamente que: *“el Estado ecuatoriano (...) aún se encuentra atravesando una calamidad pública ante la presencia prolongada y condiciones cambiantes del coronavirus en el país...”*.
15. En cuanto a la justificación de la declaratoria del estado de excepción, por su parte, el decreto determina que por la evolución del COVID-19 *“...todavía requiere de la aplicación de mecanismos extraordinarios para su control y transición ordenada y planificada al régimen constitucional ordinario...”*. Además, en el decreto se hace mención al oficio No. SNGRE-SNGRE-2020-2511 remitido por el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, que contiene el informe técnico³ en el que constan los argumentos que respaldan la resolución adoptada el 11 de agosto de 2020 por el Comité de Emergencia Nacional, mediante la cual se recomendó la renovación del estado de excepción; el Presidente de la República transcribe varios acápites⁴ de este informe técnico en la parte considerativa del decreto ejecutivo.
16. Así también, en el decreto se hace constar expresamente el ámbito material y temporal de la declaratoria en sus artículos 1 y 9, respectivamente, que señalan que el estado de excepción regirá en todo el territorio nacional durante 30 días. Lo mismo se verifica respecto de la indicación de los derechos susceptibles de limitación, pues en el artículo 3 del decreto No. 1126, se puntualiza la suspensión del ejercicio de los derechos a la libertad de tránsito y libertad de asociación y reunión.

hechos y de la causal constitucional que se invoca; 2. Justificación de la declaratoria; 3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria;

4. Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso; y, 5. Las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los Tratados Internacionales.

Art. 122.- Control formal de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción.- La Corte Constitucional verificará que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplan al menos los siguientes requisitos formales: 1. Que se ordenen mediante decreto, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico; y, 2. Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción.

³ El informe técnico en referencia también se remitió a la Corte Constitucional el 17 de agosto de 2020.

⁴ En el decreto ejecutivo No. 1126 se cita información relativa a: i. Indicadores sobre la situación del COVID en Ecuador y su evolución en el país; ii. Capacidad hospitalaria; iii. Incumplimiento de las medidas de distanciamiento social.

17. Adicionalmente, la Corte ha verificado las notificaciones correspondientes acerca de la renovación del estado de excepción, conforme se indicó en el numeral 4 del presente dictamen.
18. En consecuencia, desde el punto de vista formal de la renovación del estado de excepción, se desprende que el decreto ejecutivo No. 1126 cumple con todos los requisitos previstos en el artículo 120 de la Ley de la materia, por lo que se establece su compatibilidad formal.
19. En segundo lugar, **respecto del examen formal de constitucionalidad de las medidas que constan en el decreto ejecutivo No. 1126**, se desprende que el Presidente de la República, al renovar el estado de excepción, dispuso: **i.** La movilización de todas las entidades de la Administración Pública Central e Institucional para que trabajen conjuntamente en las medidas de prevención necesarias; y de las Fuerzas Armadas para complementar las acciones de la Policía Nacional; **ii.** La suspensión de los derechos a la libertad de tránsito y a la libertad de asociación y reunión, que será regulada por el COE Nacional; y, **iii.** Las requisiciones a las que haya lugar para mantener los servicios que garanticen la salud pública, el orden y la seguridad en todo el territorio nacional.
20. Estas medidas fueron establecidas mediante decreto ejecutivo y se enmarcan dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción, conforme lo exige el artículo 122 de la LOGJCC, motivo por el cual se verifica su compatibilidad formal.

b) Control material de constitucionalidad del decreto

21. El control material que debe realizar la Corte Constitucional sobre la declaratoria de estado de excepción y las medidas dispuestas en él, comprende la verificación de los parámetros previstos en la Constitución y en los artículos 121 y 123⁵ de la Ley

⁵ **Art. 121.-** Control material de la declaratoria de estado de excepción.- La Corte Constitucional realizará un control material de la declaratoria del estado de excepción, para lo cual verificará al menos lo siguiente: 1. Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia; 2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural; 3. Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario; y, 4. Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República.

Art. 123.- Control material de las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción.- Para efectos del control material, la Corte Constitucional verificará que las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción cumplan los siguientes requisitos: 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.

Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Siguiendo la misma línea que en el control formal, primero se analizará la declaratoria que renueva el estado de excepción y luego las medidas extraordinarias.

b.1. Control de la renovación del estado de excepción

22. En lo concerniente al control material respecto de la **renovación del estado de excepción**, en el decreto ejecutivo objeto de análisis se precisa como hecho principal la permanencia del COVID-19 en el país. Para sustentar aquella circunstancia, en la parte considerativa del decreto se hace mención a la resolución adoptada el 11 de agosto de 2020 por el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional (COE Nacional), mediante el cual se recomendó al Presidente de la República que amplíe el estado de excepción, por considerar que las medidas extraordinarias continúan siendo “...necesarias para mitigar la propagación del COVID-19.”.
23. En el decreto ejecutivo se reprodujeron varias secciones del informe técnico remitido por el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencia, que respalda la resolución del COE Nacional. Entre los aspectos señalados en el informe, y citados por el Presidente de la República, consta un análisis de indicadores que permiten determinar la situación de la COVID-19 y su evolución en el país. Concretamente, se refiere a la verificación de “positividad”⁶ en los casos confirmados; al respecto, se señala que el porcentaje de positividad en el Ecuador, en “...21 provincias del Ecuador se encuentra en riesgos alto (...) El riesgo de transmisión en 16 provincias del Ecuador se encuentra por sobre el valor 1 lo que se interpreta como alta velocidad de transmisión. Esta alta velocidad dificulta la contención del virus que causa la enfermedad Covid-19...”.
24. Además, dicho informe hace referencia a la capacidad hospitalaria en el Ecuador, respecto de lo cual señala: “...provincias como Azuay, Cañar, Pichincha, Tungurahua muestran un 90% de ocupación. Azuay y Pichincha, además son provincias cuyos hospitales son de referencia regional (...) lo que significa que la ocupación de las camas de UCI es muy alta en el 67% de las provincias.”.
25. Como consecuencia de lo señalado en el informe técnico, el Presidente de la República concluye que, debido a la pandemia, “...el Estado ecuatoriano (...) aún

⁶ Según el informe técnico en referencia, el análisis de positividad “...consiste en el porcentaje de pruebas que resulten positivas por cada 100 pruebas aplicadas, muestra que un riesgo bajo es considerado con un porcentaje inferior al 5%, el riesgo mediano está determinado por valores inferiores al 20% de positividad y el riesgo alto determinado por valores superiores al 20%. La OMS indica que la positividad menor al 5% es un indicador que garantizaría la contención de la pandemia.”.

se encuentra atravesando una calamidad pública ante la presencia prolongada y condiciones cambiantes del coronavirus en el país... ”.

26. Respecto a lo desarrollado en el decreto ejecutivo, la Corte Constitucional observa que, en efecto, los hechos alegados en la motivación tienen una real ocurrencia, pues dan cuenta del incremento de casos positivos⁷ y la situación del sistema de salud en el país, conforme se indica en el informe técnico que sustenta el pedido de renovación. Así mismo, se evidencia que los hechos relatados en el decreto ejecutivo configuran una calamidad pública, en los términos que esta misma Corte ha fijado⁸, puesto que la fase de transmisión comunitaria de la enfermedad en el territorio nacional, en la magnitud descrita en el decreto ejecutivo, constituye un hecho superviniente que agrava la situación sanitaria del país, tal como ya lo estableció este Organismo en el dictamen No. 3-20-EE/20.
27. Sobre los límites espaciales y temporales, la renovación del estado de excepción cumple con lo previsto en la Constitución de la República, toda vez que el artículo 1 del decreto ejecutivo 1126 amplía el estado de excepción en todo el territorio nacional y el artículo 9 *ibidem* lo hace por 30 días, al amparo de lo establecido en los artículos 164 y 166 de la Norma Fundamental, respectivamente.
28. Sobre la temporalidad, vale agregar que la Corte Constitucional, en su decisión de mayoría en el caso 3-20-EE/20, “...*tomando en cuenta la gravedad de los hechos y la magnitud de las consecuencias que implicarían levantar las medidas, (...) concluye que, la situación actual amerita un régimen de excepcionalidad por 60 días, sujeto a ciertas condiciones que garanticen el deber del Estado de asegurar un adecuado tránsito a la nueva normalidad.*” (Énfasis agregado). Por lo que la referida decisión de esta Magistratura otorgó inicialmente el período de 60 días con la condición de que se instituyan los cauces ordinarios para enfrentar la calamidad pública.
29. Ahora bien, sobre la posibilidad de superar la permanencia e incremento del COVID-19 a través del régimen constitucional ordinario, corresponde realizar varias precisiones. En primer término, la pandemia provocada por el COVID-19 es un suceso extraordinario a nivel mundial que, por su rápida propagación, la dificultad para identificar los casos positivos, su cuadro de síntomas y su tasa de mortalidad en grupos específicos, ha provocado la alteración del normal funcionamiento de varios

⁷ Según la infografía No. 172 del COE Nacional, al 17 de agosto de 2020 se han reportado 101.751 casos positivos en el territorio nacional.

⁸ En concreto, en el dictamen No. 1-20-EE/20 de 19 de marzo de 2020, este Tribunal determinó que existen dos elementos constitutivos de esta causal: “(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 superviniente.*”.

Estados, muchos de los cuales han respondido a esta emergencia sanitaria mediante la implementación de mecanismos en el régimen jurídico ordinario; mientras otros Estados adoptaron, desde el inicio de la pandemia, herramientas excepcionales derivadas de la declaración de estados de excepción o figuras similares.

- 30.** Debido a la imprevisibilidad sobre el alcance y duración de la enfermedad, así como del tiempo para la obtención de tratamientos médicos y vacunas eficaces que puedan ser distribuidas a nivel mundial para superar definitivamente la pandemia, los gobiernos están obligados a generar una base normativa y políticas públicas idóneas para enfrentar la situación provocada por el COVID-19, mediante un régimen ordinario que responda a estas nuevas necesidades. La Corte Constitucional, en el dictamen 3-20-EE/20, señaló, al respecto, que:

“En atención a declaraciones de representantes de la OMS, las probabilidades de que el COVID-19 desaparezca y, en consecuencia, el mundo retorne a la situación de normalidad previa a su aparición, es baja. Asimismo, conforme se señaló previamente, el estado de excepción no puede ser desnaturalizado, perennizarse y convertirse en un régimen ‘ordinario’.”

- 31.** En efecto, la Corte Constitucional reconoce que la crisis sanitaria ha desbordado la respuesta del Estado, aspecto que se ha replicado en un sinnúmero de países del mundo. Aquello ha obligado a la declaratoria de un estado de excepción en el país que se ha prolongado desde el 17 de marzo de 2020, sin que a la fecha, como se expresa en el mismo decreto ejecutivo No. 1126, se cuenten con mecanismos tendientes a enfrentar la pandemia a través del régimen ordinario.
- 32.** Al respecto, este Organismo debe insistir que el estado de excepción marca, precisamente, una excepcionalidad dentro del Estado constitucional, pero de modo alguno cabe su desnaturalización y ejercicio como si se tratara de un régimen ordinario que pueda ser empleado para superar un suceso que se ha transformado, al menos hasta la fecha, en indefinido, debido a que aquello riñe directamente con los principios establecidos en el artículo 164 de la Constitución, que rigen esta herramienta constitucional extraordinaria.
- 33.** En consecuencia, dadas las condiciones actuales y la falta de una respuesta institucional de las funciones del Estado y los distintos niveles de gobierno, los hechos constitutivos de la declaratoria del estado de excepción que han motivado que el Presidente de la República solicite su renovación, al momento todavía no pueden ser superados por mecanismos ordinarios. Esto, como ha quedado anotado, no es atribuible únicamente a las consecuencias nocivas e imprevisibles de la pandemia provocada por el COVID-19, sino que, además, es responsabilidad directa

del Estado, sus funciones, los Gobiernos Autónomos Descentralizados y, en general, de los organismos encargados de propiciar oportunamente las herramientas y mecanismos ordinarios adecuados para enfrentar la situación que vivimos.

34. Esta Corte Constitucional, desde la emisión del dictamen No. 2-20-EE/20, ha exhortado al Gobierno Nacional para que “...*de forma coordinada con todas las autoridades nacionales y locales, tome las medidas necesarias para organizar y afrontar la pandemia de conformidad con los mecanismos jurídicos ordinarios.*”. Luego, en el dictamen No. 3-20-EE/20, se hizo un breve recuento sobre las medidas adoptadas por el Estado a partir de la declaratoria de emergencia sanitaria para enfrentar y apaliar la pandemia, respecto de lo cual se advirtió que la: “...*demora en la toma de medidas indispensables para enfrentar la pandemia y sus consecuencias económicas, refleja que las funciones del Estado no están tomando con adecuada seriedad su deber de coordinar acciones para cumplir sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos constitucionales que se encuentran amenazados...*”.
35. En esta última decisión, la Corte Constitucional estableció con absoluta claridad que el Estado y todos sus organismos deben desarrollar los mecanismos para controlar la crisis sanitaria, acoplando sus instituciones y ajustando el ordenamiento jurídico en atención a las nuevas exigencias que la pandemia demanda; preservando y garantizando todos los derechos reconocidos dentro del régimen ordinario, en especial, los derechos a la salud, vida digna e integridad de la población. Inclusive, esta Magistratura, con el fin de orientar a las funciones y organismos del Estado, enunció, de modo ejemplificativo, algunas de las medidas que podrían implementarse en el régimen ordinario en el marco de la competencia de cada órgano estatal⁹.
36. Aun cuando el dictamen No. 3-20-EE/20 no fue emitido por unanimidad, lo cierto es que los votos salvados y concurrentes sí coincidieron con la decisión de mayoría en esta necesidad de superar el régimen de excepción con la implementación de mecanismos y herramientas normativas y de política pública que respondan a las exigencias que se enfrenta la sociedad ecuatoriana, sin perennizar un estado de excepción que se rige, entre otros principios, por la temporalidad.

⁹ Dictamen No. 3-20-EE/20: “77. *Estos mecanismos pueden incluir, sin que esta sea una lista taxativa, la regulación de derechos vinculados al tratamiento de la crisis, así como de las potestades de entes que deberán permanecer para el control y mitigación del virus. Asimismo, se puede emplear procedimientos constitucionales ordinarios como la priorización del teletrabajo, la reglamentación del transporte público y del aforo máximo de lugares públicos, entre otros temas. Adicionalmente, a partir del sistema de gestión de riesgos prescrito en los artículos 389 y 390 de la Constitución, se puede analizar las medidas óptimas para garantizar un régimen de transición.*”

37. Así, el voto de minoría, que planteó en su voto una inconstitucionalidad diferida, reconoció que:

“36. Como ya hemos dejado establecido, los hechos esgrimidos en el Decreto sobre el riesgo a la salud pública y la crisis económica, tienen base en la realidad que vivimos en el Ecuador. También es un hecho claro que, al no haberse implementado mecanismos de retorno a los cauces ordinarios, no estamos aún preparados para afrontar la pandemia de forma adecuada y eficaz. En consecuencia, sería una irresponsabilidad pretender salir de este estado de excepción sin una transición, es decir, sin una fase en la que se creen las condiciones para poder manejar la nueva normalidad por los cauces ordinarios.

(...) el ejecutivo, la Asamblea Nacional, el COE Nacional, los COEs cantonales y los gobiernos autónomos descentralizados deben emitir las leyes, normas administrativas, políticas públicas (incluyendo campañas masivas de información y educación) y demás medidas conducentes a afrontar la pandemia bajo el régimen jurídico ordinario.”. (Énfasis añadido).

38. En la misma línea, el voto concurrente en el dictamen No. 3-20-EE/20 condicionó la constitucionalidad del estado de excepción:

“A que el presidente de la República y todas las autoridades públicas competentes produzcan el marco normativo y de políticas públicas para que, en lo posterior, se enfrente la pandemia dentro del régimen jurídico ordinario, a través de los procesos deliberativos institucionalizados por el ordenamiento jurídico, teniendo en cuenta la evolución de la pandemia en las distintas zonas del país. Los órganos colegisladores podrían, por ejemplo, aprobar una ley orgánica que regule los derechos fundamentales de manera proporcional a las exigencias de la pandemia. La perentoria transición a la normalidad institucional supone, imperativamente, que la duración del estado de excepción no pueda extenderse de manera indefinida mediante decretos que prorroguen el estado o excepción o que declaren otros nuevos.”. (Énfasis añadido)

39. Por consiguiente, el Pleno de la Corte Constitucional estima que, si bien es cierto que al momento en que se dictó la renovación del estado de excepción e incluso hasta la presente fecha, todavía hay la necesidad de contar con los medios extraordinarios dispuestos en el decreto ejecutivo No. 1126, aquello no podrá extenderse más allá de este período de 30 días, pues aquello se opondría a la Constitución de la República que no atribuye al estado de excepción la posibilidad

de extenderse permanentemente para superar problemas que se han tornado indefinidos y que en la actualidad forman parte estructural de las situaciones que debe enfrentar y superar el Estado a través de un régimen ordinario, a menos que existan nuevas circunstancias que justifiquen un nuevo estado de excepción por hechos distintos a los que dieron lugar al que se mantiene vigente en la actualidad¹⁰.

40. Es importante agregar que la Constitución prevé, en los artículos 389 y 390, varias disposiciones dirigidas a la gestión de riesgos, por lo que, una vez que fenezca este período se deberá optar por los medios ordinarios para mitigar la pandemia.
41. Al respecto, en el informe técnico del COE Nacional, transcrito en la parte considerativa del decreto ejecutivo objeto de análisis, se determina que:

“...a fin de atender el exhorto de la Corte Constitucional contenido en el Dictamen N. 3-20-EE/20, requiere de un plazo que permita tanto al gobierno nacional como a los gobiernos autónomos descentralizados, planificar y desarrollar, en uso de los mecanismos ordinarios establecidos por el marco jurídico ecuatoriano, todas las acciones encaminadas a reducir los efectos de la pandemia...”. (Énfasis agregado)

42. A pesar de que el Gobierno Nacional, la Asamblea Nacional y los gobiernos seccionales ya han tenido un tiempo adecuado para implementar herramientas ordinarias que hagan frente a la pandemia, este Organismo, garante de la supremacía constitucional y la protección de derechos, advierte que estas acciones a las que se refiere el COE Nacional en la cita deberán concretarse en este período de renovación del estado de excepción, el mismo que deberá configurarse como un período de transición entre el régimen extraordinario que hemos vivido desde marzo de 2020 y la implementación definitiva de herramientas ordinarias para enfrentar la crisis sanitaria.
43. Luego de haber realizado varios exhortos a las autoridades nacionales y seccionales, transcurrido este período de 30 días de renovación del estado de excepción la Corte Constitucional no admitirá una nueva declaratoria sobre los mismos hechos que han configurado calamidad pública en dos ocasiones previas con sus respectivas renovaciones.
44. Con el propósito de coadyuvar en el establecimiento de medidas en el régimen ordinario, al final de este dictamen la Corte Constitucional analizará y desarrollará algunos parámetros y varias opciones para concretar este período de transición,

¹⁰ Ver, por ejemplo, el párrafo 106 del presente dictamen.

indispensable para resguardar el Estado constitucional, su institucionalidad ordinaria y fundamentalmente los derechos constitucionales de todas y todos los ciudadanos.

45. Por las razones anotadas previamente, por ser todavía necesaria la vigencia temporal del estado de excepción para la transición al régimen ordinario, se declara la constitucionalidad material de la renovación de estado de excepción, dictada mediante decreto ejecutivo No. 1126, por los 30 días requeridos por el Presidente de la República, período en el cual, todas las instituciones y Funciones del Estado, así como los Gobiernos Autónomos Descentralizados de los distintos niveles de gobierno, tienen la obligación constitucional de instituir y promover coordinada y responsablemente herramientas idóneas para que el régimen ordinario asuma la gestión de la pandemia a la luz del principio de juridicidad consagrado en el artículo 226 del Texto Supremo.

b.2. Control de las medidas dispuestas en la renovación del estado de excepción

46. Le corresponde a este Organismo, además, analizar desde el punto de vista material si **las medidas dispuestas en la renovación del estado de excepción**, se ajustan a las exigencias constitucionales y legales previstas para el efecto. Es importante indicar que la Corte Constitucional, en los dictámenes No. 1-20-EE/20, 2-20-EE/20 y 3-20-EE/20, ya se ha pronunciado acerca de todas las medidas dispuestas en este decreto ejecutivo, como herramientas extraordinarias para enfrentar la pandemia provocada por el COVID-19.

i. Sobre las movilizaciones dispuestas

47. La medida prevista en el artículo 2 del decreto ejecutivo dispone la movilización desde dos puntos de vista. En primer término, se plantea la movilización de todas las entidades de la Administración Pública Central e Institucional, para que trabajen conjuntamente para mantener las medidas de prevención necesarias, especialmente para que el Ministerio de Salud Pública y el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencia coordinen permanentemente sus acciones. Al respecto, frente a una medida similar, la Corte Constitucional en el dictamen No. 3-20-EE/20, determinó que: “...sobre la base de los números 5, 6 y 13 del artículo 147 y el artículo 151 de la Constitución, no es una medida extraordinaria que el Presidente de la república disponga la movilización de la administración pública central e institucional, misma que corresponde al Ejecutivo.”
48. Como segundo punto, respecto de la movilización de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, también la Corte ha establecido la necesidad e idoneidad de esta medida para la coordinación de esfuerzos entre la fuerza pública para controlar las medidas dispuestas en el marco del distanciamiento social y el mantenimiento del orden

público¹¹. Se debe resaltar que la participación de las Fuerzas Armadas debe ser complementaria y coordinada con las acciones llevadas a cabo por la Policía Nacional¹², en los términos que la Corte Constitucional ha delineado en reiteradas ocasiones.

ii. Sobre la suspensión de derechos

49. El artículo 3 del decreto ejecutivo *in examine*, dispone la suspensión de los derechos a la libertad de tránsito y libertad de asociación y reunión, a través de restricciones que eviten el contagio masivo, según la regulación del COE Nacional, que dispondrá los horarios y mecanismos de restricciones de cada uno de estos derechos en razón de la semaforización prevista en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados de cada cantón.
50. Teniendo en cuenta que todavía no existe la posibilidad de enfrentar la pandemia mediante herramientas ordinarias y toda vez que la Corte Constitucional ya se ha pronunciado sobre la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de estas medidas, siempre que permitan cumplir los objetivos del estado de excepción sin interrumpir el normal funcionamiento del Estado¹³, en el presente dictamen se declara su compatibilidad con la Constitución, reiterando que la suspensión de derechos deberá observar los estándares y parámetros ya fijados por la Corte Constitucional, especialmente, en el dictamen 3-20-EE/20. Así mismo, se deben tomar en cuenta las posibles afectaciones a grupos en situación de vulnerabilidad¹⁴.
51. Sobre las actuaciones del COE Nacional, esta Corte ya se ha pronunciado en los dictámenes No. 1-20-EE/20, 2-20-EE/20 y 3-20-EE/20. Es necesario precisar que toda disposición u orden emitida por el COE Nacional, debe ser con la única finalidad de determinar detalles o contornos de las medidas de suspensión y

¹¹ Dictamen No. 2-20-EE/20.

¹² La Corte Constitucional, en el dictamen No. 3-20-EE/20, estableció: “133. Toda acción realizada en el marco del cumplimiento de este Decreto 1074, por parte de las Fuerzas Armadas y/o la Policía Nacional, se la debe ejecutar (i) en estricto cumplimiento a los objetivos constitucionalmente legítimos reconocidos; (ii) garantizando el normal funcionamiento de instituciones que prestan servicios públicos y privados indispensables para combatir la crisis; (iii) protegiendo los derechos de la ciudadanía; y, (iv) respetando las obligaciones reconocidas en los tratados internacionales, la Constitución y la normativa legal vigente sobre el empleo de los principios del uso de la fuerza.”.

¹³ Dictamen No. 3-20-EE/20.

¹⁴ Dictamen No. 2-20-EE/20: “23. En virtud de los decretos expedidos por la Corte sobre estados de excepción y de los autos emitidos en fase de verificación de cumplimiento, la Corte ha establecido ciertos parámetros sobre el derecho a la alimentación y salud de la población con recursos económicos limitados; el uso progresivo de la fuerza cuando cumplan los requisitos de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad; el respeto de los parámetros sanitarios y del derecho a la salud de los agentes de la fuerza pública; la protección a personas en situación de vulnerabilidad³⁶ (personas privadas de libertad, en situación de calle, víctimas de violencia de género), a personas residentes en el país que se encontraban en el extranjero y querían retornar, y a personas que ofrecen servicios de salud y otros servicios en primera línea (bomberos, recolectores de basura y personas encargadas del manejo de cadáveres); y, la protección del derecho a la tutela efectiva de derechos a través de garantías constitucionales.”.

limitación, establecidas por el Presidente de la República mediante el decreto ejecutivo No. 1126.

- 52.** En este sentido, las actuaciones del COE Nacional serán constitucionales, siempre que sean (i) con la finalidad de ejecutar las medidas adoptadas por el Presidente de la República en la declaratoria de renovación; (ii) en estricta coordinación con las autoridades correspondientes; (iii) con el objetivo de cumplir los fines del estado de excepción; (iv) previo análisis de la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de sus acciones; (v) para proteger los derechos que no han sido suspendidos ni limitados, y aquellos que no pueden ser intervenidos; y, (vi) previa información a la ciudadanía, por todos los medios posibles, a fin de garantizar certeza en la población¹⁵.
- 53.** Las suspensiones y limitaciones a las que haya lugar, deberán respetar el trabajo de los medios de comunicación, de las personas que presten servicios indispensables para el tratamiento de la crisis, de las organizaciones nacionales e internacionales no gubernamentales de asistencia humanitaria y de defensores de derechos humanos, tal como la Corte Constitucional ya lo ha señalado en varias ocasiones previas.
- 54.** En relación con la reactivación laboral y productiva a la que se hace referencia en los artículos 4 y 5 del decreto ejecutivo 1126, es importante recalcar que cualquier actividad laboral o productiva que se realice debe ser en estricto cumplimiento y vigilancia de protocolos y directrices de bioseguridad, respetando las medidas de aislamiento y distanciamiento social impuestas. Por ende, se debe velar porque todas las personas que realicen actividades laborales y productivas que puedan ser reactivadas, las ejerzan con las medidas adecuadas para evitar contagios, siguiendo las directrices de las entidades competentes y sin exponer su salud o de las personas que las rodean.

iii. Sobre las requisiciones

- 55.** Como lo ha establecido en recientes dictámenes, la Corte considera que las requisiciones deberán efectuarse respetando los principios y los derechos establecidos en la Constitución y de conformidad a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, su reglamento y el Reglamento de Requisición de Bienes. Por tanto, esta medida será idónea, necesaria y proporcional, siempre que se ejecute en los términos señalados en el decreto ejecutivo, esto es, “*en casos de extrema necesidad y en estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico aplicable*” para combatir la calamidad pública, para preservar la prestación de servicios esenciales en el país y con el propósito de proteger los derechos del resto de ciudadanos.

¹⁵ Dictamen No. 3-20-EE/20.

56. Con base en lo desarrollado en líneas previas, se colige que las medidas dispuestas en la renovación del estado de excepción se ajustan, desde un punto de vista material, a la Constitución y a la Ley de la materia, por lo que, mientras esté vigente la renovación en estos 30 días adicionales, se las deberá ejecutar en observancia de los parámetros dictados por este Organismo.

IV. Consideraciones adicionales de la Corte Constitucional

57. La Corte Constitucional recuerda a todas las servidoras y servidores públicos que serán responsables por cualquier abuso que hubieran cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción, tal como lo establece el artículo 166 de la Constitución. Por este motivo, se insiste que el estado de excepción no habilita a ningún órgano o funcionario que actúe en virtud de una potestad estatal que deje de cumplir sus deberes y atribuciones conforme lo ordena el marco jurídico vigente.
58. Así mismo, este Organismo reitera que la suspensión y limitación de derechos y la adopción de medidas excepcionales solo pueden ordenarse mediante decreto ejecutivo y en observancia de los criterios desarrollados por la Corte Constitucional. Todos los derechos que no fueron suspendidos ni limitados expresamente, permanecerán vigentes durante el estado de excepción.
59. Por otra parte, el Gobierno Central estará en la obligación de proporcionar y difundir por los canales más adecuados la información necesaria para que la ciudadanía conozca sobre la pandemia, sus efectos, las medidas extraordinarias y cualquier dato de interés público relacionado.
60. Finalmente, la Corte Constitucional recuerda que la Constitución reconoce a grupos de atención prioritaria, a quienes el Estado a responder con los mecanismos idóneos para protegerlos durante esta crisis sanitaria y en el marco del estado de excepción.

V. Acerca del período de transición a ser implementado de cara a enfrentar la pandemia por medio del régimen ordinario

61. Como se estableció en el control material de la presente renovación de estado de excepción, es imprescindible que más de 5 meses después de la primera declaratoria de esta herramienta excepcional, el Estado ecuatoriano, a través de toda su institucionalidad, responda a la emergencia sanitaria mediante el desarrollo e implementación de los cauces ordinarios idóneos. Para tal efecto, la Corte Constitucional estima necesario fijar ciertas pautas y analizar alternativas que deberán observar y ejecutar las funciones y organismos del Estado y los distintos niveles de gobierno, en el marco de su competencia, a fin de llevar a cabo una

transición para afrontar la pandemia de manera efectiva y coordinada, mediante una respuesta institucional basada en el régimen ordinario.

- 62.** En este orden de ideas, se revisarán las medidas que han sido dispuestas por el Presidente de la República en el decreto de renovación del estado de excepción, con el propósito de evaluar algunos mecanismos institucionales para su reconocimiento e implementación en el régimen ordinario, sin perjuicio del resto de atribuciones previstas en el ordenamiento jurídico en favor de otros organismos y su autonomía para actuar.

a. Sobre las movilizaciones en todo el territorio nacional

- 63.** Las movilizaciones que han sido dispuestas por el Presidente de la República, sobre la base de lo previsto en el artículo 165 numeral 8 de la Constitución, deben ser analizadas de forma independiente, debido a que su alcance y efectos son de distinta naturaleza. Por esto, se examinará, inicialmente, la movilización de las entidades de la Administración Pública Central e Institucional y, posteriormente, de las Fuerzas Armadas para complementar las acciones de la Policía Nacional.

i. Entidades de la Administración Pública Central e Institucional

- 64.** El Presidente de la República dispuso esta medida con el fin de que dichas entidades *“...coordinen de modo permanente acciones orientadas a atender y mitigar los efectos del coronavirus en el Ecuador.”*. Frente a esto, la Corte Constitucional, tal como se hizo referencia en el control material de esta medida, en el dictamen 3-20-EE/20, estableció que: *“...sobre la base de los números 5, 6 y 13 del artículo 147 y el artículo 151 de la Constitución, no es una medida extraordinaria que el Presidente de la república disponga la movilización de la administración pública central e institucional, misma que corresponde al Ejecutivo.”*.
- 65.** Las disposiciones constitucionales señaladas hacen referencia a la facultad del Presidente de la República para dirigir la administración pública, así como crear, modificar o suprimir ministerios y demás entidades de la Función Ejecutiva. Además, existe normativa infraconstitucional que desarrolla estas atribuciones, como la prevista en el artículo 45 del Código Orgánico Administrativo¹⁶, que regula

¹⁶ Art. 45.- Administración Pública Central. El Presidente de la República es responsable de la administración pública central que comprende:

1. La Presidencia y Vicepresidencia de la República;
2. Los ministerios de Estado;
3. Las entidades adscritas o dependientes;
4. Las entidades del sector público cuyos órganos de dirección estén integrados, en la mitad o más, por delegados o representantes de organismos, autoridades, funcionarios o servidores de entidades que integran la administración pública central.

la Administración Pública Central o el mismo decreto ejecutivo No. 501¹⁷ de 12 de septiembre de 2018, que se refiere al proceso de diseño institucional del Gobierno Central, el mismo que incluye la creación, modificación o la supresión de las entidades e instancias de la Función Ejecutiva.

66. En consecuencia, esta medida podría mantenerse incluso fuera del estado de excepción, pues ya existen los mecanismos ordinarios que permiten mantener esta coordinación entre los órganos de la Administración Pública, siendo el Presidente de la República quien puede disponer aquello mediante un decreto ejecutivo, en el marco de sus atribuciones constitucionales y legales.

ii. Fuerzas Armadas como complemento a las acciones de la Policía Nacional

67. Respecto de la movilización de las Fuerzas Armadas, en el decreto No. 1126, se reafirma 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.”. Sobre este asunto, la Corte Constitucional ha resaltado que la participación de las Fuerzas Armadas debe ser complementaria y coordinada con las acciones llevadas a cabo por la Policía Nacional; en concreto, en el dictamen No. 3-20-EE/20, determinó que:

“133. Toda acción realizada en el marco del cumplimiento de este Decreto 1074, por parte de las Fuerzas Armadas y/o la Policía Nacional, se la debe ejecutar (i) en estricto cumplimiento a los objetivos constitucionalmente legítimos reconocidos; (ii) garantizando el normal funcionamiento de instituciones que prestan servicios públicos y privados indispensables para combatir la crisis; (iii) protegiendo los derechos de la ciudadanía; y, (iv) respetando las obligaciones reconocidas en los tratados internacionales, la Constitución y la normativa legal vigente sobre el empleo de los principios del uso de la fuerza.”.

68. Al respecto, el artículo 2 de la Ley Orgánica de Defensa Nacional¹⁸ establece la misión de las Fuerzas Armadas como parte de la Fuerza Pública. En la parte

En ejercicio de la potestad de organización, la o el Presidente de la República puede crear, reformar o suprimir los órganos o entidades de la administración pública central, cualquiera sea su origen, mediante decreto ejecutivo en el que se determinará su adscripción o dependencia.

¹⁷ Reformado el 28 de mayo de 2019.

¹⁸ Art. 2.- Las Fuerzas Armadas, como parte de la fuerza pública, tienen la siguiente misión:

- a) Conservar la soberanía nacional;
- b) Defender la integridad, la unidad e independencia del Estado; y,
- c) Garantizar el ordenamiento jurídico y democrático del estado social de derecho.

pertinente señala que podrán colaborar con el desarrollo social del país e intervenir en aspectos concernientes a la seguridad nacional de acuerdo con la ley; esto, en concordancia con el artículo 10 literal i) del mismo cuerpo normativo, que establece como una atribución del Ministro de Defensa la coordinación con el resto de organismos estatales. Así mismo, el artículo agregado a continuación del artículo 11 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado¹⁹ otorgan a las Fuerzas Armadas la posibilidad de apoyar, de manera complementaria, las operaciones para precautelar la protección interna, el orden público y la seguridad ciudadana.

69. A partir de las prescripciones legales señaladas, se observa que las Fuerzas Armadas podrían cumplir tareas complementarias en situaciones excepcionales, mucho más limitadas que dentro de un estado de excepción y siempre que sea estrictamente necesario para precautelar la seguridad ciudadana y el orden público. Ahora bien, los parámetros desarrollados por esta Corte Constitucional en el marco del estado de excepción, que fueron transcritos previamente, son plenamente aplicables a esta tarea complementaria en el régimen ordinario. Por este motivo, las Fuerzas Armadas únicamente podrán llevar a cabo tareas complementarias en el contexto de evitar una mayor propagación del COVID-19 y en procura de garantizar los derechos previstos en la Constitución y en observancia de instrumentos internacionales de derechos humanos que regulan el uso de la fuerza.

70. Por otro lado, se debe agregar que, conforme con el artículo 54 literal n)²⁰ del Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD), los gobiernos autónomos descentralizados de carácter municipal tiene la función de coordinar con la Policía Nacional y la comunidad, para formular y ejecutar políticas para seguridad y convivencia ciudadana. En esta misma línea, los cuerpos de agentes de control municipal o metropolitano tienen la atribución para prevenir, disuadir, vigilar y controlar el espacio público en el ámbito de su jurisdicción y competencia, según los artículos 268 y 269²¹ del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y

Además, colaborar con el desarrollo social y económico del país; podrán participar en actividades económicas relacionadas exclusivamente con la defensa nacional; e, intervenir en los demás aspectos concernientes a la seguridad nacional, de acuerdo con la ley.

¹⁹ Art. (...) Con el fin de precautelar la protección interna, el mantenimiento y control del orden público y la seguridad ciudadana, las Fuerzas Armadas podrán apoyar de forma complementaria las operaciones que en esta materia competen a la Policía Nacional. Para tal efecto, los/las Ministros/as responsables de la Defensa Nacional y del Interior, coordinarán la oportunidad y nivel de la intervención de las fuerzas bajo su mando, estableciendo las directivas y protocolos necesarios.

²⁰ n) Crear y coordinar los consejos de seguridad ciudadana municipal, con la participación de la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, los cuales formularán y ejecutarán políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana.

²¹ Art. 269.- Funciones.- Los Agentes de Control Municipal o Metropolitano, tendrán las siguientes funciones: **1. Cumplir y hacer cumplir las leyes, ordenanzas, resoluciones, reglamentos y demás normativa legal vigente dentro de su jurisdicción y competencia; 2. Ejecutar las órdenes de la autoridad competente para controlar el uso del espacio público;** 3. Controlar en coordinación con el organismo técnico de vigilancia, auditoría, intervención

Orden Público (COESCOP). Motivo por el cual, estos organismos municipales podrían, por resolución de las autoridades cantonales respectivas, complementar también la tarea de la Policía Nacional, en el marco de sus atribuciones en el régimen ordinario.

b. Sobre la suspensión de derechos

71. En lo que se refiere a la suspensión de derechos, se realizará un análisis en conjunto de las medidas que fueron dispuestas por el Presidente de la República y ejercidas por el COE Nacional en su rol de ente de coordinación con el resto de autoridades públicas y en su labor de determinar detalles o contornos de las medidas de suspensión y limitación de los derechos a la libertad de tránsito y a la libertad de asociación y reunión. Las reflexiones que siguen a continuación, pretenden vislumbrar algunas alternativas para plantear medidas propias del régimen ordinario que no involucren la suspensión de derechos; esto, como se indicó anteriormente, sin perjuicio de otras facultades y competencias conferidas en favor de las distintas autoridades y organismos públicos.
72. En primer lugar, en la práctica se ha visto que, a efectos de prevenir la propagación de la pandemia por COVID-19 y garantizar el derecho a la salud se requiere que existan regulaciones más estrictas a ciertos derechos. Esto únicamente es posible mediante la adopción de una ley orgánica, conforme lo determina el artículo 133 numeral 2 de la Constitución, que establezca las disposiciones necesarias y en armonía con el artículo 11 numeral 4 del texto fundamental. Evidentemente, toda regulación o limitación al ejercicio de los derechos deberá ser razonable, proporcional y ajustada al propio texto constitucional.
73. Como segundo punto, se debe indicar que, de la revisión de las medidas que ejerció el COE Nacional con sustento en la suspensión de derechos declarada en el estado de excepción frente a la calamidad pública provocada por el COVID-19, varias podrían ser implementadas y ejercidas en el régimen ordinario bajo la regulación correspondiente y acorde con la Constitución, con el único propósito de mitigar el COVID-19, por lo que se requeriría su desarrollo para enfrentar una situación adversa de carácter indefinida.
74. Dentro de las medidas adoptadas por el COE Nacional, constan las siguientes:

y control de las actividades ambientales la contaminación ambiental en su respectivo cantón o distrito metropolitano, en el marco de la política nacional ambiental; 4. **Apoyar a la gestión de riesgos en coordinación con los organismos competentes**; 5. Brindar información y seguridad turística; 6. Fomentar procesos de vinculación comunitaria; 7. Apoyar a los organismos competentes en el proceso de acogida a personas en situación de vulnerabilidad extrema; 8. Controlar el ordenamiento y limpieza de los mercados y centros de abasto; y, 9. Las demás funciones que le sean asignadas de conformidad con este Libro y la ordenanza respectiva. (Énfasis agregado)

i. Prohibición de espectáculos públicos

75. El COE Nacional, en ejercicio de la atribución establecida en el estado de excepción dictado por el Presidente de la República, ha implementado la prohibición de espectáculos públicos, como una medida para limitar el derecho de libre asociación y reunión.
76. Al respecto, es necesario advertir que, conforme con el artículo 54 literal p)²² del COOTAD, los GADs Municipales tienen la atribución legal para regular, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas que se desarrollen en locales ubicados en la circunscripción cantonal, a fin de precautelar los derechos de la colectividad. En armonía con esta disposición, el artículo 545.1²³ del mismo cuerpo de normas, prevé la posibilidad de que los GADs municipales realicen aforos y verifiquen el cumplimiento de normas de seguridad en los eventos públicos, lo cual regularán mediante ordenanzas.
77. Por su parte, el artículo 60 del COOTAD, en su literal r le faculta al alcalde a conceder permisos para espectáculos públicos en las parroquias urbanas de su circunscripción y, de tratarse de espectáculos públicos en parroquias rurales, se reconoce su deber de coordinación con el GAD parroquial respectivo.
78. Por tanto, como se observa de las disposiciones señaladas, se trata de una medida que puede ser adoptada por varias autoridades en el marco de la regulación aplicable dentro del régimen ordinario.

ii. Restricciones vehiculares

79. Así mismo, el COE Nacional ha establecido restricciones vehiculares, primero a nivel nacional y luego en cada cantón del país, dependiendo de su semaforización y estableciendo salvo conductos que permiten circular por motivos puntuales y bajo ciertas condiciones. Sobre este aspecto, corresponde señalar que el artículo 264 numeral 6 de la Constitución establece como una atribución de los GADs municipales la regulación y control del tránsito dentro del territorio cantonal; esto, en concordancia con el artículo 55 literal f) del COOTAD. De modo que, como en el

²² p) Regular, fomentar, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas, empresariales o profesionales, que se desarrollen en locales ubicados en la circunscripción territorial cantonal con el objeto de precautelar los derechos de la colectividad.

²³ Art. 545.1.- Seguridad en espectáculos públicos.- En las presentaciones de espectáculos públicos, los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos, tienen la facultad de realizar aforos y verificar el cumplimiento de las normas básicas de seguridad que llevarán a cabo los organizadores; para lo cual emitirán las correspondientes ordenanzas.

caso anterior, esta regulación puede implementarse por cada gobierno autónomo municipal o la autoridad nacional competente, según sea el caso.

iii. Regulación sobre transporte interprovincial, intraprovincial e intracantonal

- 80.** Sobre esta regulación, el mismo artículo 264 de la Constitución en su numeral 6, establece que los GADs municipales están facultados para regular y control el transporte público en su territorio cantonal. Sin embargo, es la Ley, concretamente el COOTAD y la Ley de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial, el cuerpo normativo que detalla minuciosamente el órgano encargado de esta regulación dependiendo de la circunscripción territorial en la que opera el transporte.
- 81.** Según el artículo 130 del COOTAD²⁴, además de la regulación constitucional señalada respecto del transporte interno en cada cantón, señala que la rectoría general del sistema nacional de tránsito le corresponde al Ministerio del ramo. Así mismo, los artículos 30.2, 30.3, 30.4, 30.5, 66, 67 y 68 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial regulan la autoridad competente para el control del transporte en su territorio.
- 82.** Consecuentemente, la regulación sobre los distintos tipos de transporte, en función del ámbito territorial, como la determinación del aforo de las unidades de transporte, es otra atribución que puede ser ejercida por las autoridades competentes dependiendo del nivel de gobierno, según el régimen ordinario y siempre que el Consejo Nacional de Competencias le haya transferido tales funciones, de conformidad con el artículo 269 numeral 1 de la Constitución, en cuyo caso deberá actuar el órgano competente para cada caso²⁵.

iv. Prohibición de venta de bebidas alcohólicas

- 83.** Acerca de la prohibición de expendio de bebidas alcohólicas en determinadas franjas horarias o en ciertos días, vale señalar que el artículo 434.1 del COOTAD,

²⁴ Art. 130.- Ejercicio de la competencia de tránsito y transporte.- El ejercicio de la competencia de tránsito y transporte, en el marco del plan de ordenamiento territorial de cada circunscripción, se desarrollará de la siguiente forma: A los gobiernos autónomos descentralizados municipales les corresponde de forma exclusiva planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte y la seguridad vial, dentro de su territorio cantonal. La rectoría general del sistema nacional de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial corresponderá al Ministerio del ramo, que se ejecuta a través del organismo técnico nacional de la materia. Los gobiernos autónomos descentralizados municipales definirán en su cantón el modelo de gestión de la competencia de tránsito y transporte público, de conformidad con la ley, para lo cual podrán delegar total o parcialmente la gestión a los organismos que venían ejerciendo esta competencia antes de la vigencia de este Código. Los gobiernos autónomos descentralizados regionales tienen la responsabilidad de planificar, regular y controlar el tránsito y transporte regional; y el cantonal, en tanto no lo asuman los municipios. En lo aplicable estas normas tendrán efecto para el transporte fluvial.

²⁵ Este aspecto es aplicable para todas las referencias de la Corte Constitucional a las atribuciones de los GADs seccionales, que en cada caso deberá observarse si se encuentran en ejercicio de sus competencias exclusivas.

determina, en su parte pertinente, que, mediante ordenanza, se regulará el consumo de sustancias sujetas a fiscalización en espacios públicos o en establecimientos y eventos de concurrencia masiva. Al respecto, se debe agregar que, conforme con el artículo 6 numeral 1 de la Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socio Económico de las Drogas y Regulación y Control del Uso de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización, incluye a las bebidas alcohólicas como una sustancia sujeta a fiscalización, por lo que los GADs municipales podrían regular el consumo en los lugares indicados.

- 84.** Adicionalmente, el artículo 8 de la referida Ley, establece como atribución de la Autoridad Sanitaria Nacional, para la prevención en el ámbito de la salud, la adopción de medidas para prevenir el uso y consumo de estas sustancias sujetas a fiscalización. En función de lo dicho, la limitación al expendio y consumo de alcohol en determinados lugares y bajo puntuales condiciones justificadas por la prevención de la salud, es una atribución que puede llevarse a cabo en virtud de las normas indicadas y el resto de disposiciones aplicables que constan ya en el ordenamiento jurídico.
- 85.** De pretenderse aplicar una medida de esta naturaleza dentro del régimen ordinario, las autoridades competentes podrían adoptarla en función de las competencias asignadas en el marco jurídico vigente y bajo la coordinación con las dependencias técnicas y de salud.

v. Regulación sobre el uso de playas

- 86.** La Constitución, en su artículo 264 numeral 10, en concordancia con el artículo 430 del COOTAD²⁶, reconocen la facultad de los GADs municipales para autorizar y controlar el uso de playas de mar, mediante ordenanzas. En consecuencia, se trata de una medida que consta ya en el régimen ordinario y podría ser ejercida fuera del estado de excepción por los GADs municipales.

vi. Regulación de clases presenciales

- 87.** El artículo 261 numeral 6 de la Constitución establece, como una competencia exclusiva del Estado central, el desarrollo e implementación de las políticas de educación. Por su parte, el artículo 345 del texto constitucional señala que la

²⁶ Art. 430.- Usos de ríos, playas y quebradas.- Los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales, formularán ordenanzas para delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, quebradas, cursos de agua, acequias y sus márgenes de protección, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y la ley.

educación, como servicio público, se lo prestará a través de instituciones públicas, fiscomisionales y particulares.

88. Dentro de la regulación legal, el artículo 21 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, establece que le corresponde a la Función Ejecutiva actuar en calidad de Autoridad Educativa Nacional, la misma que será ejercida por el Ministro o Ministra del ramo. Dentro de sus atribuciones, el artículo 22 literal u) reconoce, entre otros aspectos, que mediante acuerdos y resoluciones emitidos por el ministerio en referencia se podrá regular y reglamentar el funcionamiento del sistema Nacional de Educación. Por ello, lo relativo a la regulación de las clases presenciales y en general todo lo relacionado con educación, le corresponde al Ejecutivo, que deberá emitir la regulación respectiva en cumplimiento de las garantías necesarias para precautelar la salud de niñas, niños y adolescentes y así evitar la propagación de la enfermedad.

vii. Prohibición de apertura de bares, discotecas, centros de diversión y toda actividad que no garantice distanciamiento social

89. Sobre esta prohibición, corresponde señalar que el COOTAD, en el artículo 54 literal p), establece como una competencia de los GADs municipales la regulación, autorización y control del ejercicio de actividades económicas, empresariales o profesionales, que se desarrollen en locales ubicados en la circunscripción territorial cantonal para efectos de precautelar los derechos de la colectividad. Por ende, dicho nivel de gobierno está facultado para emitir la regulación correspondiente acerca de actividades económicas que se produzcan en locales en su circunscripción, sin necesidad de la declaratoria del estado de excepción.

viii. Restricción de actividades físicas en lugares cerrados

90. La Ley del Deporte, Educación Física y Recreación, en su artículo 13, determina que el órgano rector y planificador del deporte, educación física y recreación es el Ministerio Sectorial²⁷. Dentro de sus funciones, conforme con el artículo 14 literal h) de la Ley en mención, consta la regulación sobre el funcionamiento de cualquier instalación, escenario o centro donde se realice deporte, educación física y recreación. Así mismo, el artículo 54 p) del COOTAD, como ya se ha señalado, establece que los GADs municipales pueden regular, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas que se desarrollen en locales ubicados en su circunscripción.

²⁷ El artículo 1 del decreto ejecutivo No. 438 de 14 de junio de 2018, dispuso que el Ministerio del Deporte se transforme en Secretaría del Deporte.

91. De ahí que este tipo de regulación podría ser instituida por el órgano competente en esta materia, sin perjuicio de las atribuciones que puedan tener los demás niveles de gobierno.

ix. Regulación sobre aforos en locales comerciales y horarios de atención

92. Respecto de esta regulación, nuevamente es oportuno acudir a lo prescrito en el artículo 54 literal p) del COOTAD, en favor de los GADs municipales, quienes pueden emitir la regulación respectiva sobre el ejercicio de actividades económicas realizadas en su circunscripción territorial, sin perjuicio de que otra autoridad pueda emitir otra regulación al respecto.

x. Suspensión de la jornada presencial en el sector público y teletrabajo

93. Es necesario recordar que la Corte Constitucional, en el dictamen No. 1-20-EE/20, estableció que: “...*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...*”. Por esta razón, una medida de esta naturaleza se encuentra ya regulada en el régimen ordinario. Respecto del teletrabajo, se debe indicar que el Ministerio del Trabajo, a través del acuerdo ministerial No. MDT-2020-076, expidió el 12 de marzo de 2020 las directrices para la aplicación de teletrabajo emergente durante la declaratoria de emergencia sanitaria, lo cual da cuenta que este tipo de regulación podría ser expedida en el régimen ordinario.

xi. Implementación de mecanismos de control y vigilancia orientados a supervisar que se respeten las medidas de bioseguridad

94. Se debe destacar que, conforme con la Ley Orgánica de la Salud, el Ministerio de Salud es competente para determinar zonas de alerta sanitaria, identificar grupos poblacionales en grave riesgo; así como para regular y tomar medidas de bioseguridad en coordinación con otros órganos. Entre ellos destacan, por ejemplo, los GADs municipales, que según el artículo 65 del mismo cuerpo legal, deben cumplir con las disposiciones emanadas por la autoridad sanitaria nacional para evitar la propagación de enfermedades transmisibles y asegurar el control de las mismas.

95. El artículo 62 de la Ley Orgánica de la Salud expresa que la autoridad sanitaria nacional elaborará normas, protocolos y procedimientos que deben ser obligatoriamente cumplidos y utilizados para la vigilancia epidemiológica y el control de las enfermedades transmisibles. En consecuencia, medidas aplicables para quienes ingresan al país como el control o la revisión del estado de salud de

cada persona y el aislamiento preventivo obligatorio, así como las distintas aplicaciones digitales que buscan propiciar el control sanitario de la enfermedad, pueden ser desarrolladas en la normativa por parte de esta dependencia, siempre bajo la coordinación necesaria con el resto de autoridades públicas que deben intervenir en estos asuntos y cuando no incidan en la limitación de derechos constitucionales.

96. Por su parte, también, el Ministerio del Trabajo ha emitido disposiciones que buscan implementar medidas de bioseguridad en el ámbito laboral. Por ejemplo, el acuerdo ministerial Nro. MDT-2020-093, de 3 de mayo de 2020, lo cual, evidencia que el régimen ordinario podría asumir la regulación respectiva en esta área.

xii. Toque de queda

97. El toque de queda consiste en medidas temporales de limitación del derecho a la libertad de tránsito, que en el contexto del COVID-19 tiene como fin exclusivo reducir la propagación de la enfermedad y cuyo incumplimiento es susceptible de sanción. En primer lugar, se debe señalar que el artículo 54 del COOTAD, en su literal m), establece como una atribución del GAD municipal la regulación y control del uso del espacio público cantonal; por esta razón, este nivel descentralizado de gobierno, en principio, podría emitir la regulación sobre el uso del espacio de su circunscripción territorial.
98. Sin embargo, dadas las particularidades que conlleva un toque de queda en estricto sentido, este no se basa únicamente en la regulación sobre el uso del espacio público sino que implica una prohibición rígida para circular cuyo incumplimiento produce determinadas consecuencias jurídicas que trascienden de la regulación municipal.
99. En atención de aquello, sin perjuicio de que los GADs municipales ejerzan esta facultad para regular el uso del espacio público cantonal, por tratarse de una limitación al derecho a la libertad con las particularidades anotadas no existe en el ordenamiento jurídico mecanismos para implementar medidas de esta naturaleza.
100. Por consiguiente, es responsabilidad de la Asamblea Nacional ejercer a la brevedad posible su atribución establecida en el artículo 133 numeral 2 de la Constitución para efectos de contar con una regulación legal especial y apta para establecer medidas de naturaleza similar a la señalada, que se aplicarán en este caso excepcional y en función de criterios técnicos coordinados con las instituciones de salud y riesgos, y los distintos niveles de gobierno con la única finalidad de controlar la propagación del COVID-19, para lo cual, se requiere que la Función Legislativa asuma una actuación propositiva en esta emergencia sanitaria y regule estos aspectos de manera proporcional y acorde con los principios de aplicación de

los derechos reconocidos en el artículo 11 de la Constitución, en estricta coordinación con el resto de autoridades estatales correspondientes.

101. Para este efecto, el Presidente de la República preparará un proyecto de ley bajo los criterios técnicos trabajados en conjunto con el COE Nacional para que, a la brevedad del caso, inicie el procedimiento parlamentario, que deberá procurar una limitación proporcional y razonable de los derechos, observando criterios técnicos basados únicamente en mitigar los efectos de la crisis sanitaria. Así, no podrá establecerse una medida de esta naturaleza de manera indefinida, sino que su ámbito temporal será el estrictamente necesario para controlar la propagación del COVID-19, debiendo constar aquello expresamente en el cuerpo normativo.

102. La disposición legal, además, planteará la aplicación de esta medida de forma focalizada geográficamente y extensible a todo el territorio nacional de ser estrictamente necesario. Así también, contemplará expresamente las situaciones y personas que requieren exceptuarse de esta medida y las consecuencias de su incumplimiento, debiendo preferir sanciones distintas a la privación de la libertad.

103. La Asamblea Nacional deberá priorizar la discusión y tratamiento de la propuesta de ley correspondiente, a fin de implementar a la brevedad posible un cuerpo legal adecuado que permita una limitación técnica y razonable del derecho a la libertad de tránsito de forma temporal y únicamente para afrontar la pandemia. El Presidente de la República, en calidad de colegislador, tendrá que observar los mismos postulados para ejercer sus atribuciones al respecto.

104. Por su parte, especialmente hasta contar con la normativa legal especial correspondiente, el Presidente de la República podría dictar una suspensión del derecho a la libertad de tránsito y un eventual toque de queda en el sector del país que requiera indispensablemente una medida de esta naturaleza y por el tiempo estrictamente necesario, en el marco de un estado de excepción focalizado y debidamente justificado, y en función de criterios técnicos coordinados con las autoridades seccionales, de salud y de manejo de riesgos competentes, sin perjuicio del control constitucional que en su momento le corresponde ejercer a este Organismo.

xiii. Regulación sobre el cierre de fronteras y la prohibición de reuniones sociales

105. Estas medidas conllevan la limitación de los derechos a la libertad de tránsito y a la libertad de asociación y reunión, respectivamente, que, tal como fueron implementadas por el COE Nacional, no podrían ser ejercidas en el régimen jurídico ordinario. Consecuentemente, sin perjuicio de que los niveles de gobierno, en el

marco de sus atribuciones constitucionales y legales, implementen regulación para reducir el uso del espacio público, control de eventos públicos o herramientas afines para el control sanitario, al igual que con la medida analizada previamente, será la Función Legislativa la que deberá incluir en la regulación especial legal medidas destinadas a normar aspectos sobre el cierre de fronteras, y la limitación a reuniones sociales.

106. En el caso de regular el ingreso al país, se tendrá en cuenta lo desarrollado por esta Corte Constitucional en el dictamen No. 1-20-EE/20: “...*la supresión de vuelos y 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.*”,

107. Esto será desarrollado en los mismos términos que los fijados previamente, es decir, el Presidente de la República coordinará los criterios técnicos con el COE Nacional para que en el mismo proyecto de ley que se remita a la Asamblea Nacional, se contemple la regulación de estos aspectos de manera razonable, proporcional, coordinada, eficiente y exclusivamente para paliar la enfermedad.

c. Sobre las requisiciones

108. Las requisiciones conllevan una limitación al derecho de propiedad, puesto que, bajo esta medida, el Estado se encuentra habilitado para exigir préstamos de manera obligatoria. Vale señalar que la legislación interna, particularmente, la Ley de Seguridad Pública y del Estado, su reglamento y el Reglamento de Requisición de Bienes, señalan que una vez que se supere la necesidad de la medida, el bien objeto de la requisición debe ser restituido al propietario o indemnizado incluyendo su deterioro.

109. Esta medida, por las particularidades detalladas y en virtud de la regulación constitucional y legal, debe aplicarse únicamente en el marco de la declaratoria de un estado de excepción.

110. No obstante, para situaciones emergentes en el régimen ordinario, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública establece la declaratoria de emergencia, en concordancia con el artículo 6 de la Ley Orgánica de la Salud. Declarada esta emergencia sanitaria, para enfrentar esta situación indefinida, las autoridades correspondientes podrían asumir las compras públicas de insumos necesarios para enfrentar la crisis, a través del estado de emergencia propio de la

contratación pública, que permite procedimientos más ágiles. En otras palabras, no procederá en el régimen ordinario exigir préstamos obligatorios que pueden involucrar indemnizaciones monetarias a los dueños de los bienes, pero sí se podría ejercer la contratación pública bajo los lineamientos del régimen de emergencia sanitaria.

111. En consecuencia, una vez que concluya el período de estado de excepción, no se podrá hacer uso de las requisiciones, pero el Estado y sus organismos deberán mantener un sistema de compras públicas célere, eficiente y transparente, sujeto a los controles y al régimen de responsabilidad legal establecido para este fin²⁸.

d. Sobre el COE Nacional

112. El artículo 245 del COESCOP, establece que en caso de emergencia, eventos adversos o de riesgo, en el que concurrieran varias fuerzas de socorro, “...*el mando técnico general lo asumirá el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional, Provincial, Cantonal o Metropolitano, según sea el caso y las operaciones estarán a cargo de la Policía Nacional en coordinación con las máximas autoridades de las entidades complementarias de seguridad...*”. Para el efecto, el mismo artículo establece que: “...*todas las instituciones del Estado previstas en el artículo 225 de la Constitución de la República, están obligadas a colaborar y coordinar acciones de manera inmediata...*” (Énfasis agregado).
113. Por su parte, el artículo 24 del Reglamento de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, el COE involucra: “...*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...*”.
114. De lo anterior, se desprende que es una instancia técnica de coordinación interinstitucional cuya actuación se circunscribe a casos de emergencia, eventos adversos o de riesgo. La coordinación tiene como fin la reducción de riesgos, respuesta y recuperación en situaciones de emergencia y desastre. En tal sentido, las

²⁸ Este Organismo resalta lo señalado en el dictamen No. 2-20-EE/20: “51. Por la razón anterior, la Corte considera que, las autoridades competentes deben transparentar la información, los procesos completos de compras públicas, el uso y el destino de los recursos públicos. Las autoridades encargadas de las compras públicas deberá garantizar la transparencia, rendir cuentas, informar, promocionar, publicitar todo el ciclo de la contratación pública, e informar a la Contraloría General del Estado acerca de las irregularidades encontradas en el ejercicio de sus competencias. De igual modo, la Contraloría General del Estado debe cumplir con su misión y las autoridades auditadas deben brindar todas las facilidades para que los órganos de control cumplan eficazmente su función. 52. La Corte resalta el deber constitucional de toda persona de “denunciar y combatir los actos de corrupción” a través de veedurías ciudadanas o los mecanismos a su alcance. Por su parte, la Fiscalía General del Estado debe investigar y, cuando corresponda, los jueces y tribunales sancionar a quienes cometan infracciones relacionadas con hechos de corrupción.”.

instituciones del sector público están obligadas a colaborar y coordinar acciones, cada una dentro del marco de sus competencias.

115. Adicionalmente, el Manual del Comité de Operaciones de Emergencias (Resolución No. SGR-142-2017), establece que:

“4.2 Estructura general de los Comités de Operaciones de Emergencia.- La principal competencia de un COE es la identificación, análisis y resolución de problemas operativos relacionados con la atención y asistencia poblacional; para ello es necesario estructurar y vincular las capacidades de los tomadores de decisión, de los niveles sectoriales y de los operadores de campo; también es necesario el monitoreo permanente de la evolución del evento por medio del soporte de las salas de situación.”

116. En el mismo manual, se establecen las siguientes funciones generales:

- Identificación, análisis y resolución de problemas operativos relacionados con la atención y respuesta ante eventos peligrosos con énfasis en la población;
- Monitoreo de la situación, el seguimiento y acompañamiento de los COE de menor nivel territorial;
- Generación de información estructurada sobre los avances, acciones y brechas que se presentan durante la atención de un evento. Son reconocidas como funciones principales de los COE:
- Planeación estratégica. Liderada por los niveles de tomadores de decisión/autoridades, en base a la información, a las acciones operativas planificadas y a las brechas existentes.
- Coordinación política. Garantizar la acción integrada de los diferentes niveles políticos a nivel territorial y sectorial.
- Coordinación de actores humanitarios. Análisis de la información para establecer lineamientos de atención a la población. Organización de las acciones humanitarias. Seguimiento de las acciones y evaluación de los resultados obtenidos. Formulación y aprobación de informes. Mantener los canales de comunicación con las unidades operativas en terreno.
- Seguimiento y control de operaciones de respuesta. Análisis de las capacidades y establecimiento de las acciones operativas y de soporte entre los actores (organizaciones, empresas públicas, instituciones, etc.). Garantizar el funcionamiento de los flujos de información entre los actores. Establecer lineamientos para el restablecimiento de los servicios básicos.
- Información pública. Entrega oportuna de información clara y validada a la ciudadanía sobre las afectaciones registradas, las acciones implementadas y los

resultados obtenidos. Garantizar el acceso a la información a personas e instituciones.

- 117.** En tal sentido, además de las competencias legales y reglamentarias, su actuación involucra la identificación, análisis y resolución de problemas operativos para la atención y asistencia poblacional. Sin embargo, dentro del marco de su función de coordinación interinstitucional. La activación del COE surge de la necesidad de dar una respuesta efectiva a una emergencia o desastre, conforme el punto 4.5.2. Manual que establece:

“Activar un COE es poner en funcionamiento TODOS los componentes del mismo para dar la respuesta efectiva a una emergencia o desastre. La activación del COE deberá ser una decisión de los miembros del plenario, en base a la información o reporte de situación, y deberá estar respaldada por un acta.”

- 118.** Por su parte, conforme el punto 4.5.3 del Manual contempla su desactivación en los siguientes términos:

“Desactivar un COE es finalizar el funcionamiento de la estructura del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos en modo emergencia/ desastre que fue activado para dar la respuesta y atención efectiva a la población. La desactivación del COE deberá ser una decisión de los miembros de la plenaria basada en informes de sala de situación, de las mesas técnicas de trabajo y del grupo técnicos operativo; y deberá estar respaldada por un acta.”

- 119.** Los criterios para la desactivación del COE, según el punto 4.5.3.1 del Manual son:

“4.5.3.1 Criterios para la desactivación del Comité de Operaciones de Emergencia

Los COE se desactivan cuando:

- El componente del COE, Sala de Situación y Monitoreo, informa que el evento peligroso tiene un nivel:

Inferior a nivel 1 Desactivación de todo el esquema de coordinación y operación

Inferior a nivel 2 Desactivación de los COE municipales/metropolitanos

Inferior a nivel 3 Desactivación de los COE provinciales

Inferior a nivel 4 Desactivación del COE Nacional

- *La Secretaría de Gestión de Riesgos disminuye el estado de alerta a Amarillo o Blanca.*
- *Existe un informe técnico de las evaluaciones levantadas y acciones humanitarias realizadas donde se demuestra que la etapa de emergencia ha sido superada.*
- *Cuando finaliza una simulación o simulacro.”*

120. En función de lo expuesto en los párrafos previos, se desprende que el COE Nacional es una entidad que asume el mando técnico y de coordinación interinstitucional para afrontar situaciones de crisis. Consecuentemente, una vez que concluya el estado de excepción el COE Nacional no se desactivará automáticamente, sino que continuará ejerciendo sus atribuciones legales y reglamentarias; mas no las que habían sido conferidas por el Presidente de la República en los decretos de estado de excepción, sobre la delimitación de los contornos y ejecución de la suspensión de derechos y otras funciones que les corresponde a otras entidades y niveles de gobierno, según el régimen ordinario.

121. Esto, sin embargo, no significa que el COE Nacional no ocupará un rol importante durante lo que resta de la emergencia sanitaria en el régimen ordinario. Por el contrario, por su carácter técnico y de coordinación interinstitucional, el COE Nacional, así como los COE provinciales, municipales, están obligados a desarrollar estrategias técnicas para el control, respuesta, recuperación y mitigación de la crisis en conjunto con las autoridades del Estado central y seccionales.

122. Como quedó señalado en líneas previas, el retorno al régimen ordinario involucra desarrollar e incorporar herramientas para enfrentar, a partir de los cauces regulares, la crisis. Esta implementación le corresponde a las distintas autoridades públicas, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales. Así, el Gobierno Central, por medio de sus instituciones y órganos, deberá planificar las medidas que le competen y que han sido subrayadas por este Organismo anteriormente; la Función Legislativa, en conjunto con el colegislador, deberán emitir la normativa legal apta para regular medidas que requieran de la expedición de una Ley; los GAD de todos los niveles procurarán tomar las acciones propias de su competencia como la emisión de ordenanzas para regular aspectos de su competencia y controlar su cumplimiento.

123. Todas estas actuaciones que se deberán concretar para superar paulatinamente el régimen de excepción, requieren necesariamente la participación activa del COE Nacional y los distintos organismos descentralizados en esta materia. De este modo, las actuaciones del Estado, sus Funciones, organismos y distintos niveles de

gobierno, tienen que coordinar con la instancia técnica para el monitoreo, respuesta y recuperación de la crisis, a fin de que la implementación de mecanismos regulares responda a criterios técnicos que coadyuven a la mitigación de la pandemia y sus efectos en cada circunscripción territorial. De esta manera, la preparación de propuestas normativas a todo nivel y la formulación de políticas públicas, será realizada en coordinación con el COE Nacional y los COE seccionales correspondientes.

124. Así, en el régimen ordinario el COE, en todos sus niveles, debe circunscribir su actuación a sus atribuciones previstas normativamente y coadyuvar a un adecuado, eficaz y técnico retorno a los cauces regulares junto con las entidades del poder público competentes para implementar normas, regulaciones y en general política pública, para enfrentar la pandemia provocada por el COVID-19.

e. Sobre el manejo y difusión de la información en la transición al régimen ordinario

125. Un aspecto fundamental dentro de esta transición, es la forma en que la ciudadanía debe ser informada sobre las nuevas medidas que deben entrar en vigor hasta que concluya este período de excepcionalidad. Una cosa es que el estado de excepción no pueda permanecer indefinido en el tiempo y otra muy distinta es que la crisis sanitaria haya desaparecido. Por el contrario, justamente la presencia indefinida de la crisis sanitaria producto de la pandemia requiere de cauces institucionalizados en el régimen ordinario.

126. Esta Corte determina que, a efectos de la transición al régimen ordinario se prioricen las medidas de prevención a través de la difusión de información y la capacitación sobre el cuidado personal, distanciamiento y bioseguridad, las cuales debe ser accesibles a todas las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos.

127. Por ende, es responsabilidad del Estado a través de todos sus organismos y Funciones, así como de los distintos niveles de gobierno, elaborar un plan de comunicación y fortalecer e insistir en campañas de información que alerten a la ciudadanía que la emergencia sanitaria continúa aun cuando el estado de excepción en los términos ya dictados previamente no se extienda más en el tiempo y deje de estar vigente. La correcta difusión de información sobre los riesgos y consecuencias de la enfermedad, así como las medidas para evitar su propagación, es fundamental para que el régimen ordinario asuma adecuadamente su función de mitigar la pandemia.

- 128.** Así mismo, y de manera complementaria, las campañas de información deberán necesariamente comunicar las nuevas medidas que se tomen en el marco de las atribuciones ordinarias de cada estamento y organismo público, sean estas de alcance nacional o seccional en cada circunscripción.
- 129.** Del mismo modo, la Corte considera que las autoridades competentes deben transparentar la información, los procesos completos de compras públicas, el uso y el destino de los recursos públicos. Las autoridades encargadas de las compras públicas deberá garantizar la transparencia, rendir cuentas, informar, promocionar, publicitar todo el ciclo de la contratación pública, e informar a la Contraloría General del Estado acerca de las irregularidades encontradas en el ejercicio de sus competencias.

f. Consideración final

- 130.** Pese a que frente al decreto ejecutivo No.1074 los jueces constitucionales Andrade, Avila y Salazar, emitieron un voto salvado al considerar que el decreto era inconstitucional por transgredir los límites materiales, espaciales y temporales fijados en el texto constitucional²⁹, mediante dictamen de mayoría No. 3-20-EE/20, la Corte Constitucional dictaminó su constitucionalidad. En consecuencia, dado que al momento existe un estado de excepción que cuenta con un dictamen favorable de constitucionalidad, no corresponde ahora volver a analizar sus requisitos ni procedencia. Teniendo en cuenta que en su voto salvado establecieron la necesidad de llevar a cabo un proceso de transición hacia el régimen jurídico ordinario, con ese objetivo ahora se adhieren a esta decisión.
- 131.** La Corte Constitucional no pretende restar o disminuir la atribución constitucional del Presidente de la República para declarar estado de excepción. Al contrario, la función de este Organismo es verificar si el ejercicio de la atribución señalada se ajusta a los parámetros, reglas y principios constitucionales.
- 132.** Luego de examinar aquello, se concluyó, como se dijo anteriormente, que una nueva declaratoria bajo los mismos hechos e idénticas razones es improcedente. Sin embargo, el Presidente de la República conserva su facultad constitucional para decretar estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él, cuando a su juicio se verifiquen las causales previstas en el artículo 164 de la Constitución,

²⁹ El voto salvado de los jueces Andrade, Avila y Salazar, en su párrafo 46, señala: “*Por todas las razones expuestas, disentimos con el voto de mayoría y consideramos que, dado que el Decreto No. 1074 viola los límites temporales, espaciales y materiales establecidos en la Constitución, la Corte debió haber declarado su inconstitucionalidad. Sin embargo, dada la necesidad de establecer un régimen de transición hacia la “nueva normalidad” que nos permita afrontar la pandemia mediante el régimen jurídico ordinario, estimamos que los efectos de la inconstitucionalidad debían diferirse en el tiempo*”.

bajo hechos y circunstancias distintas a las que ya generaron dos declaratorias previas a nivel nacional con sus respectivas renovaciones.

- 133.** Las medidas previamente señaladas no excluyen otras que, en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, puedan implementar las distintas Funciones del Estado y en general toda autoridad pública, con el fin de mitigar la pandemia bajo criterios técnicos y en coordinación interinstitucional. Toda iniciativa tendiente a incluir o reformar disposiciones normativas en el marco de la adopción de herramientas ordinarias para enfrentar la crisis, deberá ser atendida prioritariamente por la Asamblea Nacional o por los órganos descentralizados con potestad normativa.
- 134.** La Asamblea Nacional realizará, además, las reformas normativas necesarias para que la legislación vigente destinada a enfrentar la crisis provocada por el COVID-19, se adapte al régimen ordinario.
- 135.** Las medidas excepcionales dictadas por el Presidente de la República en el marco del estado de excepción, respondieron a la necesidad de enfrentar en su momento a un suceso inédito e imprevisto como la pandemia, por lo que la Corte Constitucional declaró su constitucionalidad. Sin embargo, debido a la evolución y rasgos propios de esta enfermedad, se ha tornado en una problemática cuya duración es indefinida y es por esta razón que corresponde superarla mediante los cauces ordinarios, a través de la implementación de nuevas herramientas en la legislación y normativa seccional y una política pública que se ajuste a las necesidades que exige este momento y a las disposiciones constitucionales.
- 136.** La Corte Constitucional, como máximo garante de la supremacía constitucional, ratifica su compromiso con el respeto de la Norma Fundamental y el respeto de la institucionalidad ecuatoriana; por este motivo, considera indispensable que las acciones tendientes a enfrentar la pandemia tengan sustento en el régimen ordinario previsto en la Constitución, la legislación y demás normativa vigente. Enfrentar la pandemia requiere el ejercicio coordinado de atribuciones entre todas las instituciones, organismos, Funciones del Estado y GADs de los distintos niveles de gobierno.

VI. Decisión

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

1. Declarar la constitucionalidad del decreto ejecutivo No. 1126, de 14 de agosto de 2020, que contiene la renovación por 30 días del estado de excepción en todo el territorio nacional por calamidad pública debido a la pandemia producto del COVID-19, bajo el cumplimiento de los siguientes parámetros:
 - i. Tras haber realizado varios exhortos a las autoridades nacionales y seccionales para transitar paulatinamente a un régimen ordinario apto para enfrentar al COVID-19, transcurrido este período de 30 días de renovación del estado de excepción la Corte Constitucional no admitirá una nueva declaratoria sobre los mismos hechos que han configurado calamidad pública en dos ocasiones previas con sus respectivas renovaciones.
 - ii. El Gobierno Nacional en coordinación con todas las autoridades nacionales y seccionales, adoptará las medidas normativas y de políticas públicas necesarias y adecuadas para enfrentar la crisis sanitaria mediante las herramientas ordinarias una vez que fenezcan los 30 días de renovación del estado de excepción.
 - iii. Las Fuerzas Armadas, durante la vigencia del estado de excepción, ejercerán un rol excepcional, complementario y coordinado con el de la Policía Nacional, en estricto cumplimiento de lo establecido en el decreto ejecutivo No. 1126, en protección de los derechos de la ciudadanía y garantía del normal funcionamiento de las instituciones que prestan servicios públicos y privados indispensables para combatir la crisis y en observancia de la normativa nacional e internacional relativa al uso de la fuerza.
 - iv. La suspensión de los derechos a la libertad de tránsito y libertad de asociación y reunión, serán idónea, necesaria y proporcional, siempre que permitan cumplir los objetivos del estado de excepción sin interrumpir el normal funcionamiento del Estado. Así mismo, deberán tomar en cuenta las posibles afectaciones a grupos en situación de vulnerabilidad.
 - v. Las actuaciones del COE Nacional serán constitucionales, siempre que cumplan las condiciones establecidas en esta decisión.
 - vi. Las requisiciones serán idóneas, necesarias y proporcionales, siempre que se ejecuten en casos de extrema necesidad y en estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico aplicable.
2. Ratificar los parámetros establecidos en el dictamen 3-20-EE/20.

3. Disponer a las autoridades estatales que, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, desarrollen e implementen coordinadamente las acciones idóneas para enfrentar la pandemia mediante herramientas ordinarias, una vez que fenezca el estado de excepción. El COE Nacional y los COE seccionales constituyen las instancias técnicas que deberán propiciar planes y estrategias de contención y recuperación de la crisis sanitaria, en el ámbito de su competencia y en coordinación con las autoridades públicas correspondientes.
4. La Asamblea Nacional emitirá la regulación legal idónea para mitigar y controlar la pandemia provocada por el COVID-19, así como para ajustar la legislación vigente a las necesidades actuales. En todo momento observará los principios de aplicación de los derechos previstos en el artículo 11 de la Constitución y garantizará el ejercicio de los derechos de las y los ciudadanos y colectivos, especialmente de grupos de atención prioritaria. Toda regulación de derechos será efectuada siempre que sea indispensable para enfrentar la pandemia y por el tiempo que sea estrictamente necesario.
5. Los organismos e instituciones del Estado, especialmente la Presidencia de la República, la Asamblea Nacional y los GAD seccionales, deberán informar a la Corte Constitucional sobre las medidas adoptadas en esta transición hacia el régimen ordinario apto para mitigar la pandemia provocada por el COVID-19, una vez que concluya el período del estado de excepción y cada 30 días una vez que este fenezca. Para tal efecto, el COE Nacional en coordinación con los COE seccionales, harán conocer el contenido de este dictamen a los organismos e instituciones indicados.
6. Disponer la apertura de la fase de verificación del cumplimiento de este dictamen.
7. Disponer que el Presidente de la República, una vez que concluya el período de renovación del estado de excepción, remita a la Corte Constitucional el informe correspondiente, de conformidad con el artículo 166 de la Constitución.
8. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES

Firmado digitalmente por LUIS
HERNAN BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2020.08.25 19:57:46 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión extraordinaria de lunes 24 de agosto de 2020.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI