

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.** Quito D.M., 16 de abril de 2020, las 18h39.- **VISTOS.-** El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, **CONSIDERA:**

### **I Antecedentes procesales**

1. El 17 de marzo de 2020, el presidente de la República, Lenin Moreno Garcés, remitió a la Corte Constitucional el Decreto Ejecutivo N° 1017 de 16 de marzo de 2020 relativo al *“estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional, por los casos de coronavirus confirmados y la declaratoria de pandemia de COVID-19 por parte de la Organización Mundial de la Salud”*, con el objeto de que efectúe el respectivo control de constitucionalidad.<sup>1</sup>
2. El 19 de marzo de 2020, el Pleno de la Corte Constitucional emitió el dictamen N° 1-20-EE/20, en el que declaró que el decreto es constitucional con la observancia de ciertos parámetros establecidos en dicho dictamen.
3. El 23 de marzo de 2020, la secretaria general jurídica de la Presidencia de la República, Johana Pesántez Benítez, remitió a esta Corte copia certificada del Decreto Ejecutivo N° 1019, emitido el mismo día, relativo a establecer *“como zona de seguridad toda la Provincia del Guayas...”*.<sup>2</sup>
4. El 25 de marzo de 2020, el Pleno de la Corte emitió el dictamen N° 1-20-EE/20A, en el que declaró que el decreto de ampliación de medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción es constitucional bajo la observancia de ciertos parámetros establecidos en dicho dictamen.

### **II Competencia**

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales, conforme al contenido de los artículos 436 (9) de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante “Constitución”) y 163 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

### **III Naturaleza, objeto y alcance del seguimiento al cumplimiento de dictámenes de constitucionalidad de estados de excepción**

6. Debido a las características especialmente graves de una emergencia sanitaria de carácter global, sin precedentes en la historia del país, y que son de conocimiento público, la Corte estima necesario efectuar de oficio el seguimiento a la observancia de los dictámenes de constitucionalidad de los decretos de estado de excepción que se emitan con ocasión de la pandemia o emergencia sanitaria.
7. La fase de seguimiento forma parte de los procesos constitucionales de competencia de la Corte Constitucional y es una consecuencia de la sentencia o dictamen. La Corte abre la fase de seguimiento con el objeto de cumplir con su obligación de *“ejecutar las sentencias en*

---

<sup>1</sup> Oficio N° T.577-SGJ-20-0170.

<sup>2</sup> Oficio N° T.577-SGJ-20-0175.

*materia constitucional que [haya] dictado”<sup>3</sup> y de ejecutar de oficio “directamente las medidas necesarias para hacer efectiva su decisión.”<sup>4</sup> Una vez completada la fase, la Corte Constitucional ordena el archivo de la causa. Para iniciar la fase, no es necesario tener como presupuesto el presunto incumplimiento, cumplimiento defectuoso, inadecuado o tardío.*

8. La fase de seguimiento tiene como fin coadyuvar a la ejecución integral de las decisiones de la justicia constitucional; y, con ello, a la efectividad de las normas constitucionales y de instrumentos internacionales de derechos humanos, aplicadas en dichas decisiones, incluidas las que consagran derechos y garantías. De ahí que la Corte puede ejercer todas las facultades constitucionales y legales que tienen los juzgadores para ejecutar sus decisiones.<sup>5</sup>
9. Sin embargo, la Corte está limitada en su actuación por el objeto y alcance del proceso en el que fue emitida la decisión cuyo cumplimiento se persigue. En la fase de seguimiento de dictámenes de estados de excepción No. 1-20-EE/20 y 1-20-EE/20A, la Corte no está facultada para declarar vulneraciones específicas en casos concretos ni ordenar la reparación de daños ocasionados por dichas vulneraciones.<sup>6</sup> Tampoco puede, a riesgo de invadir la esfera de competencias del Ejecutivo, detallar con precisión qué medidas extraordinarias corresponde adoptar para superar las causas que motivaron la declaratoria del estado de excepción.<sup>7</sup> Por ello, la Corte debe respetar las competencias del Ejecutivo establecidas en la Constitución y la ley para afrontar crisis que responden a situaciones cambiantes, y desplegar de forma adecuada los mecanismos de recíproco control, que aseguran el correcto funcionamiento del sistema institucional del Estado.
10. Dentro de sus competencias y de los límites señalados, considerando el impacto de la pandemia en nuestro país<sup>8</sup>, la Corte considera necesario efectuar el seguimiento de los dictámenes sobre los estados de excepción y de los puntos decisorios 1(a), 1(e), 1(g) y 1(j) del dictamen N° 1-20-EE/20A, y 1(a), 1(d) y 1 (e) del dictamen N° 1-20-EE/20A: a) alimentación, acceso a medicinas y servicios necesarios para enfrentar el aislamiento; b) protección a personas en situación de vulnerabilidad; c) ingreso adecuado de personas nacionales y extranjeras con residencia en el país; d) protección del personal de salud y de los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional; e) protección del derecho a la tutela efectiva de derechos a través de garantías constitucionales no suspendidas ni limitadas por el estado de excepción.

<sup>3</sup> LOGJCC, artículo 163.

<sup>4</sup> LOGJCC, artículo 164 (4). De igual modo, el Reglamento de sustanciación de procesos de competencia de la Corte Constitucional, en su artículo 100, expresamente dispone: “*Naturaleza y efectos de la fase de seguimiento.- Corresponde al Pleno de la Corte Constitucional, de oficio o a petición de parte, proceder con la fase de seguimiento de sus propias sentencias, dictámenes, acuerdos reparatorios y resoluciones expedidas por el máximo órgano de la justicia constitucional; dentro de esta fase, el Pleno de la Corte Constitucional podrá expedir todos los autos conducentes a la ejecución integral de estas decisiones.*”

<sup>5</sup> LOGJCC, artículo 165.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 28-20-IS/20, 1 de abril de 2020, párrafo 73.

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 28-20-IS/20, 1 de abril de 2020, párrafo 59.

<sup>8</sup> Desde que se presentó el primer caso en nuestro país (15 de febrero de 2020) hasta la fecha emisión del presente auto, la curva de casos confirmados de contagio ha sido ascendente y Ecuador no ha llegado aún al punto en que deje de crecer. De los casos, 7.162, la mayor proporción de problemas se encuentra en la provincia de Guayas, 5.281 casos (73.7% y con 159 fallecidos). Visita 16 de abril de 2020. En <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/2020/04/INFOGRAFIA-NACIONALCOVI-19-COE-NACIONAL-10042020-07h00.pdf>.

**a. Alimentación, acceso a medicinas y servicios necesarios para enfrentar el aislamiento**

11. El dictamen N°1-20-EE estableció que “*el Estado debe adoptar las medidas necesarias para proteger a las personas en situación de calle y otras en situaciones de vulnerabilidad a causa de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción*”.” Así también, el dictamen N° 1-20-EE/20A, al establecer la zona especial de seguridad en la provincia del Guayas, dispuso que las medidas a adoptar debían ser efectivas, y que debían permitir que la población en la zona de seguridad, en especial aquella de escasos recursos, acceda “*...a bienes y servicios necesarios para enfrentar el aislamiento, tales como alimentos y medicinas...* ”<sup>9</sup>.

12. Ante la pandemia, el gobierno se ha visto en la necesidad de decretar medidas rigurosas de cuarentena comunitaria y limitaciones al derecho a la libertad de tránsito. A consecuencia de dichas medidas, parte de la población, entre las que se encuentran personas en situación de calle, ha entrado o entraría en situación de riesgo por dificultades de acceso a alimentos y medicinas. De ahí que esta Corte considera necesario iniciar el seguimiento de la presente medida.

13. Entre los “*servicios necesarios*” se encuentra la identificación, levantamiento y manejo de cadáveres en condiciones de bioseguridad, así como su entierro digno. La ausencia o deficiencia de este tipo de servicios en época de cuarentena ha afectado especialmente a los familiares de las personas que han fallecido durante este período, sea por causa del COVID-19 u otras razones; y puede afectar a los derechos al medio ambiente sano, salud y la vida de la población.<sup>10</sup>

**b. Protección a personas en situación de vulnerabilidad**

14. En el dictamen N° 1-20-EE/20, la Corte ordenó la adopción de medidas para la protección de personas en situación de vulnerabilidad a causa de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción.<sup>11</sup> La Corte considera necesario iniciar el seguimiento debido a que ciertas personas y grupos pueden incrementar su situación de vulnerabilidad con la pandemia y estar expuestas a que su vida e integridad pueda afectarse. Entre las personas y grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad se incluyen mujeres víctimas de violencia doméstica, personas privadas de libertad<sup>12</sup>, personas que trabajan en servicios públicos en primera línea de riesgo, tales como bomberos, personas recolectoras de basura, operadores de cadáveres; así como personas en situación de calle, entre otras.

<sup>9</sup> Puntos decisorios 1 (a) de los dictámenes N° 1-20-EE/20 y 1-20-EE/20A.

<sup>10</sup> Ministerio de Salud Pública, *Situación Nacional por el Covid-19. Infografía No. 051 con corte a 15 de abril*, 388 personas fallecidas.

<sup>11</sup> Punto decisorio 1 (a) del dictamen N° 1-20-EE/20.

<sup>12</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “*Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*”, páginas 3 y 15, párr. 39 y 40. En dicha resolución, la Comisión reconoció que “[...] *al momento de emitir medidas de emergencia y contención frente a la pandemia del COVID-19, los Estados de la región deben brindar y aplicar perspectivas interseccionales y prestar especial atención a las necesidades y al impacto diferenciado de dichas medidas en los derechos humanos de los grupos históricamente excluidos o en especial riesgo, tales como: personas mayores y personas de cualquier edad que tienen afecciones médicas preexistentes, personas privadas de libertad, mujeres, pueblos indígenas, personas en situación de movilidad humana, niñas, niños y adolescentes, personas LGBTI, personas afrodescendientes, personas con discapacidad, personas trabajadoras, y personas que viven en pobreza y pobreza extrema, especialmente personas trabajadoras informales y personas en situación de calle; así como en las defensoras y defensores de derechos humanos, líderes sociales, profesionales de la salud y periodistas*”.

15. La violencia por razón de género en situaciones de emergencia *“aumenta debido a las tensiones y conflictos en el hogar... En condiciones de aislamiento, muchas mujeres se ven forzadas a permanecer con sus agresores en el hogar”*<sup>13</sup>, lo cual pone en riesgo la vida, integridad física, psicológica y sexual de las mujeres, niñas, adolescentes, jóvenes y adultas mayores.
16. Para esta Corte merece también especial atención la situación de salud de las personas privadas de la libertad en centros de internamiento para adolescentes infractores, de acogimiento institucional y otros centros de privación de la libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional, sin exclusión alguna en razón a su tipología. Estos espacios, en los que se encuentran personas adultas mayores y con enfermedades catastróficas<sup>14</sup>, si no cuentan con las medidas apropiadas, pueden constituirse en lugares de rápida propagación de la pandemia, con las consecuencias que ello conlleva.

**c. Ingreso adecuado de personas nacionales y extranjeras con residencia en el país**

17. La Corte en el dictamen estableció que la supresión de vuelos y el cierre de fronteras no son medidas absolutas, por lo que el Estado debía permitir el ingreso adecuado de personas ecuatorianas y extranjeras residentes en Ecuador que están de tránsito en otros países. Para que sea constitucional, el ingreso está condicionado a que sea adecuado, a que se impongan los debidos controles sanitarios y a la sujeción, por parte de los retornantes, a las directrices obligatorias emitidas por las autoridades de salud.<sup>15</sup>
18. Como ya se ha dicho, el dictamen también estableció que *“el Estado debe adoptar las medidas necesarias para proteger a las personas... en situaciones de vulnerabilidad”*. Ese es el caso de muchas personas que se encuentran fuera del Ecuador en tránsito en otros países, sobre las cuales esta Corte ha manifestado que *“está consciente de la preocupante realidad que atraviesan ecuatorianos y extranjeros residentes en el país, que no han podido retornar”*<sup>16</sup>. La Corte es consciente de que el Estado, a través del Comité de Operaciones de Emergencias (COE) y del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, ha realizado esfuerzos para garantizar su ingreso al país<sup>17</sup>; y que las personas nacionales y extranjeras deben acatar las disposiciones y directrices emitidas por la autoridad competente que tienen como objetivo atender los efectos de la pandemia.<sup>18</sup> Sin embargo, considera relevante realizar el seguimiento de lo señalado en el dictamen para conocer la situación de estas personas y las gestiones que

---

<sup>13</sup> Consejo Nacional para la Igualdad de Género, “Los Riesgos a los que se Enfrentan las Mujeres Durante la Emergencia Sanitaria por el Covid-19 en Ecuador”. En <https://www.igualdadgenero.gob.ec/los-riesgos-a-los-que-se-enfrentan-las-mujeres-durante-la-emergencia-sanitaria-por-el-covid-19-en-ecuador/>.

<sup>14</sup> En el caso de las personas privadas de la libertad, la Corte ha establecido cuáles son las prestaciones mínimas necesarias. En Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 209-15-JH/19 y acumulado, 12 de noviembre de 2019, párrafo 54.

<sup>15</sup> Punto decisorio 1 (e) del dictamen 1-20-EE/20.

<sup>16</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 28-20-IS/20, párrafo 32.

<sup>17</sup> Protocolo para el ingreso al país, durante la vigencia del estado de excepción, de niños, niñas y adolescentes que están fuera del país sin sus padres o tutores legales, mujeres en estado de gestación, personas con discapacidades y de la tercera edad (23 de marzo de 2020); Lineamientos para la autorización de vuelos de retorno de ecuatorianos en aplicación de directrices del COE nacional (7 de abril de 2020); Gestión consular en apoyo a los ecuatorianos en el exterior, en el contexto de la pandemia del COVID-19 (información remitida a la Corte Constitucional el 9 de abril de 2020).

<sup>18</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 28-20-IS/20, párrafo 26.

realiza el Estado en el territorio ecuatoriano y en el exterior para atender sus requerimientos consulares en el lugar donde se encuentren<sup>19</sup> y de ingreso al Ecuador.

**d. Protección del personal de salud y de los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional**

19. La Corte en los dictámenes estableció que el alto nivel de contagio justificaba que la movilización de personal de salud y de miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional se haga “[...] *cumpliendo con los parámetros sanitarios dispuestos por las autoridades competentes, que procuren proteger el derecho a la salud...*”<sup>20</sup> La razón de este parámetro está en la necesidad de otorgar protección sanitaria especial a las personas que, por brindar servicios esenciales en la emergencia, tienen una exposición mucho más intensa. Por lo que dicha protección debe extenderse a otras personas que estén en idéntica situación, como el caso de bomberos, recolectores de basura y operadores de cadáveres.

20. La Corte considera necesario iniciar la fase de seguimiento por la exposición a la pandemia de este grupo de personas y la necesidad de garantizar condiciones apropiadas para que ejerzan sus funciones. El cumplimiento del parámetro establecido en ambos dictámenes demanda la observancia estricta de medidas de bioseguridad, la provisión oportuna de material adecuado para llevar a cabo las tareas de las que se trate, así como la identificación y debido tratamiento de casos de personas contagiadas que trabajan en esas áreas.

**e. Protección del derecho a la tutela efectiva de derechos a través de las garantías constitucionales**

21. La Corte estableció en sus dictámenes que el Estado debe “*proteger y respetar los derechos que no han sido suspendidos y limitados, y aquellos que no son susceptibles de intervención y que permanecen vigentes a pesar del estado de excepción*”<sup>21</sup>. Entre esos derechos se encuentra la tutela efectiva de derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos de derechos humanos, que se materializa mediante las garantías constitucionales.

22. La Corte enfatiza que los derechos que se pueden suspender son aquellos que constan en el decreto de estado de excepción y han sido analizados en el dictamen de la Corte Constitucional. La Corte ha determinado que “*la declaratoria de un estado de excepción no implica la suspensión de ninguna garantía jurisdiccional, es posible activar tales garantías en cualquier momento ante las autoridades correspondientes.*”<sup>22</sup> Para los derechos no suspendidos, se aplica el precepto constitucional que prescribe que “*ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales.*”<sup>23</sup> Además, no es permisible

---

<sup>19</sup> La obligación de las representaciones consulares para proteger derechos se encuentra en la Convención de Viena sobre Asuntos Consulares (artículos 5 y 36.1.c). La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva OC-16/99 (1 de octubre de 1999) sobre “El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías al debido proceso legal”, ha establecido, en su párrafo 80, que “*una función primordial del funcionario consular, [es] el otorgamiento de asistencia al nacional del Estado que envía en la defensa de sus derechos ante las autoridades del Estado receptor.*”

<sup>20</sup> Puntos decisorios I.g. del dictamen 1-20-EE/20 y I.d. del dictamen 1-20-EE/20A.

<sup>21</sup> Puntos decisorios I (j) del dictamen 1-20-EE/20 y I (e). del dictamen 1-20-EE/20A.

<sup>22</sup> Corte Constitucional, Sentencia 29-20-IS, párrafo 73.

<sup>23</sup> Constitución, artículo 11 (4).



excluir “*los derechos y garantías que son inherentes al ser humano que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno*”.<sup>24</sup>

**23.** El acceso a las garantías constitucionales es una forma efectiva de prevenir y reparar las violaciones a derechos que podrían producirse en circunstancias en que el Estado ejerce competencias excepcionales. De ahí la necesidad de hacer seguimiento sobre el funcionamiento de las garantías con miras a que la institucionalidad del Estado proteja los derechos de las personas y colectividades. Más aún cuando el Consejo de la Judicatura ha dispuesto que las unidades judiciales atiendan con relación a las garantías “*exclusivamente Hábeas Corpus y escritos relacionados con esta garantía*.”<sup>25</sup>

#### **IV Decisión**

**24.** En virtud de las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional resuelve:

1. Iniciar de oficio la fase de seguimiento al cumplimiento de los dictámenes constitucionales Nros. 1-20-EE/20 y 1-20-EE/20A emitidos en la presente causa.
2. Requerir que el presidente de la República, y por su intermedio el Comité de Operaciones de Emergencias (COE) Nacional, en el plazo de ocho días, remitan información sobre el cumplimiento de los parámetros determinados en los dictámenes de la Corte:

#### **Alimentación, acceso a medicinas y servicios necesarios para enfrentar el aislamiento**

- a. Las medidas adoptadas para garantizar el acceso a alimentos y medicinas de las personas que se encuentren en especial situación de vulnerabilidad, en particular de las personas que residen en la zona especial de seguridad, las de escasos recursos, las que están en situación de calle.
- b. Las medidas adoptadas para la identificación, levantamiento y manejo sanitario y ambientalmente adecuado de cadáveres, desde el lugar del deceso hasta su inhumación en condiciones de dignidad.

#### **Protección a personas en situación de vulnerabilidad**

- c. Las medidas dirigidas a evitar la propagación de la pandemia en los centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional, sin exclusión alguna en razón a su tipología.
- d. Las medidas adoptadas para garantizar el acceso y disponibilidad de los servicios de protección y canales de denuncia para las víctimas de violencia intrafamiliar.

#### **Ingreso adecuado de personas nacionales y extranjeras con residencia en el país**

<sup>24</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 29 (c).

<sup>25</sup> Consejo de la Judicatura, Memorando circular-DP17-2020-0178-MC, 15 de abril de 2020.

- e. El número de personas ecuatorianas y extranjeras residentes que ya han retornado y aquella que aún se encuentran en el exterior y requieren ingresar al Ecuador.
- f. El establecimiento de los debidos controles sanitarios y las directrices adoptadas para permitir el ingreso adecuado de las personas ecuatorianas y extranjeras residentes en Ecuador que están de tránsito en otros países.
- g. El establecimiento de mecanismos de coordinación con los consulados y el servicio exterior, u otros órganos o autoridades dispuestas por la Función Ejecutiva, para que las personas ecuatorianas y extranjeras residentes en Ecuador que están de tránsito en otros países reciban la asistencia debida y la información necesaria para su ingreso.
- h. El establecimiento de mecanismos de coordinación con otros Estados y compañías de aviación para el ingreso cuando existan las condiciones propicias y las autoridades ecuatorianas competentes lo dispongan.
- i. Las acciones pertinentes que se habrían llevado a cabo para brindar asistencia humanitaria a las personas en tránsito o de reciente ingreso que la requieran.

**Protección del personal de salud, miembros de las Fuerzas Armadas y personal que ofrece servicios en primera línea**

- j. El número de trabajadores de la salud, personal policial y militar, bomberos, recolectores de basura y operadores de cadáveres con un diagnóstico de contagio confirmado y con sospecha de haber sido contagiados.
- k. El número de pruebas de diagnóstico aplicadas al personal descrito en el numeral precedente.
- l. Las medidas adoptadas desde la declaratoria del estado de excepción dirigidas a la protección del personal de la Policía Nacional, Fuerzas Armadas, del personal de salud, personas que realizan servicios en primera línea, como bomberas recolectoras de basura y enterradoras de cadáveres, para prevenir su contagio.

**Protección del derecho a la tutela efectiva de derechos a través de las garantías constitucionales**

- 3. Solicitar al Consejo de la Judicatura, en el plazo de tres días, informe sobre:
  - a. Las medidas destinadas a garantizar el acceso a los órganos de administración de justicia constitucional para la presentación de acciones de garantías jurisdiccionales en todo el territorio nacional (acción de protección, hábeas corpus, hábeas data, acceso a la información pública y medidas cautelares autónomas).
  - b. Los motivos por los que ha restringido el acceso únicamente a la garantía de hábeas corpus.

- c. Número de demandas de garantías jurisdiccionales presentadas ante jueces, tribunales y cortes de justicia desde el inicio de la emergencia, con especificación de las judicaturas que las conocieron o se hallan en conocimiento y su estado procesal.
4. Notifíquese la presente decisión a los correos electrónicos señalados por las partes, en cumplimiento del artículo 1, numeral 2 de la Resolución del Pleno de la Corte Constitucional No. 004-CCE-PLE-2020, y se dispone que la información pueda ser entrega de forma electrónica al correo de la secretaria de la Corte [aida.garcia@cce.gob.ec](mailto:aida.garcia@cce.gob.ec).



**Dr. Hernán Salgado Pesantes  
PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que el Auto 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 jueves 16 de abril de 2020.- Lo certifico.



**Dra. Aída García Berni  
SECRETARIA GENERAL**