

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

## Respuestas estatales a la pandemia de COVID-19 en Ecuador: mirando más allá del Ejecutivo

*State responses to the COVID-19 pandemic in Ecuador: analyzing beyond the  
Executive Power*

**PABLO MEDINA P.<sup>1</sup>**

*Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador - Universidad de  
Perpignan Via Domitia, Francia*

**JOSÉ ZURITA-TAPIA<sup>2</sup>**

*Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador*

**RESUMEN** El presente artículo tiene como finalidad describir las respuestas del Estado ecuatoriano frente a la crisis sanitaria del COVID-19. Conscientes de que en América Latina contamos con países altamente dependientes del Ejecutivo, describimos el rol del Legislativo, Corte Constitucional, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Defensoría del Pueblo, Contraloría General del Estado y Consejo Nacional Electoral, en el manejo de la crisis sanitaria. Pese a que cada organismo tiene atribuciones propias y procesos de toma de decisiones independientes, nos centramos en el Ecuador para observar el rol de organismos del gobierno central, más allá del poder Ejecutivo, durante la pandemia de COVID-19, tanto en relación con sus funciones específicas como en el marco de pesos y contrapesos del sistema institucional ecuatoriano.

---

1. Candidato a Doctor en Ciencia Política por FLACSO Ecuador y Université Perpignan via Domitia. Docente de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. E-mail: mppablof@flacso.edu.ec

 <https://orcid.org/0000-0002-8149-9098>

2. Maestro en Política Comparada por FLACSO Ecuador. E-mail: zutjosefl@flacso.edu.ec

 <https://orcid.org/0000-0003-3990-1271>

**PALABRAS CLAVE** COVID-19; ejecutivo; corte constitucional; rendición de cuentas horizontal; Ecuador.

**ABSTRACT** The purpose of this article is to describe the responses of the Ecuadorian State to the COVID-19 health crisis. In view of the existence in Latin America of countries which are highly dependent on the Executive branch of government, we describe the role of the Legislature, the Constitutional Court, the Council for Citizen Participation and Social Control, the Ombudsman's Office, the Comptroller General's Office, and the National Electoral Council in the management of the health crisis. Although each agency has its own powers and independent decision-making processes, we focus on Ecuador to observe the role of central government agencies, beyond the Executive branch, during the COVID-19 pandemic, both in relation to their specific functions and within the framework of checks and balances of the Ecuadorian institutional system.

**KEYWORDS** COVID-19; executive; constitutional court; horizontal accountability; Ecuador.

## Introducción

“Autoridades de la CC y el Gobierno se enfrascan en una controversia por los estados de excepción”<sup>3</sup>, “Corte Constitucional rechaza desinformación provocada por “diversas autoridades” respecto a las competencias de esa instancia respecto a estados de excepción”<sup>4</sup>. Con estos titulares, la prensa ecuatoriana daba cuenta el 14 de abril de 2020 del impase que ocurría entre el Ejecutivo de ese país y la Corte Constitucional por la intención que tuvo el Secretario de Gabinete del entonces presidente Lenín Moreno de responsabilizar a la Corte Constitucional de la incapacidad del presidente de declarar un nuevo estado de excepción para controlar la pandemia de COVID-19. Durante los momentos en que la ciudadanía esperaba respuestas inmediatas por parte del Estado (principalmente del Ejecutivo), una mala o mañosa interpretación de la ley o el desconocimiento de las funciones de los diferentes órganos del Estado por parte de altos funcionarios, generó una tensión adicional a la crisis sanitaria que sufría el país. Durante los momentos en que la ciudadanía esperaba respuestas inmediatas por parte del Estado (principalmente del Ejecutivo), una mala o una mañosa interpretación de la ley o el desconocimiento de las funciones de los diferentes órganos del Estado por parte de altos funcionarios generó una tensión adicional a la crisis sanitaria que sufría el país.

---

3. RADIO PICHINCHA (2021).

4. EL UNIVERSO (2021).

Inmediatamente luego de esas declaraciones, el titular de la Corte Constitucional mediante comunicado oficial indicó que ese organismo, no tenía ninguna competencia para limitar o restringirle al presidente su potestad de declarar un nuevo estado de excepción. Inmediatamente luego de esas declaraciones, el titular de la Corte Constitucional mediante comunicado oficial indicó que ese organismo no tenía ninguna competencia para limitar o restringirle al presidente su potestad de declarar un nuevo estado de excepción. Al mismo tiempo aclaró que sí era competencia de esa alta corte, verificar la constitucionalidad del estado de excepción declarado. Con ello, se logró evidenciar que la Corte Constitucional (y sus funcionarios) no estaban interfiriendo con el trabajo del Ejecutivo en el manejo de la pandemia, pero sí estaban cumpliendo con las funciones otorgadas en la Ley.

Este impase sucedido entre la Corte Constitucional y el Ejecutivo ecuatoriano es tan solo un ejemplo de la tensión institucional que se vivió en muchos países luego que el 17 de noviembre de 2019 se reportara el primer caso de Covid-19 en el mundo, trastocando así la vida de prácticamente toda la humanidad en menos de un año. Si bien, en la gran mayoría de los casos, se requirió mecanismos extraordinarios, como los estados de excepción o emergencia, para responder con urgencia a la pandemia, luego, las circunstancias demandaron a todos los órganos de la arquitectura institucional del Estado su participación y las acciones que estos poderes, tanto en cumplimiento de sus funciones propias, como en cumplimiento de su rol de pesos y contrapesos de sus pares, requieren de un examen más detenido, con el fin de ponderar, más allá de los impases mediáticos que los funcionarios hayan podido ocasionar, la actuación de los poderes del Estado ecuatoriano, más allá del Ejecutivo, durante el inicio y primer año de la crisis sanitaria por la COVID-19.

La primera reacción para hacer frente a una crisis de esta dimensión fue regresar la mirada a las autoridades gubernamentales sobre quienes recayó la responsabilidad de garantizar que los sistemas sanitarios de sus jurisdicciones respondan a la emergencia para poder salvar vidas<sup>5</sup>. La respuesta inicial de estas autoridades fue, por una parte, buscar reducir los contagios de modo que los referidos sistemas sanitarios, cuando son necesarios, den abasto y, por otra parte, el Estado procuro ampliar su capacidad en términos de infraestructura, equipamiento e insumos<sup>6</sup>.

---

5. Aún cuando las respuestas no solo vinieron desde los gobiernos ya que en contextos de alta informalidad y de bajas capacidades estatales, muchas de las iniciativas vinieron de la propia sociedad civil. Estudios al respecto para América Latina, la subregión Andina y el Ecuador se pueden encontrar en DUQUE FRANCO *et al.* (2020), TUAZA CASTRO (2020), CÓRDOBA *et al.* (2021) y en TORRES & LÓPEZ-CEVALLOS (2021).

6. CEPAL (2020); DESLATTE *et al.* (2020).

Con el objetivo de alcanzar aquello, la respuesta generalizada fue restringir la movilización y reunión de las personas para asegurar su distanciamiento, mientras que al mismo tiempo se aprovisionaban y ampliaban las capacidades de centros médicos en el mundo entero. Si bien estas medidas fueron necesarias para mitigar la velocidad del contagio, también pusieron una importante presión sobre las economías de los países y de las personas. Por una parte, los Estados tuvieron que destinar más recursos de los planificados a la ampliación de su oferta sanitaria y por otra parte la suspensión de muchas de las actividades económicas dependientes de la movilización de las personas produjo efectos sociales prácticamente inmediatos y atender estas afectaciones resultaría una prioridad para no agravar aún más la crisis sanitaria<sup>7</sup>. Esta atención también ejerció presión sobre la economía fiscal<sup>8</sup> ya sea por la respuesta que tuvieron que dar los sistemas de seguridad social (en la medida de su existencia y posibilidades)<sup>9</sup>, o por la atención a nuevas problemáticas de política pública que los gobiernos tuvieron que enfrentar en materias tan diversas como transporte, educación, seguridad, entre otras.

En América Latina, como lo resumirían Blofield, Hoffmann y Llanos<sup>10</sup>, "(l)a pandemia de COVID 19 está poniendo a prueba las sociedades en el continente más inequitativo, en donde muchos dependen del trabajo informal para su supervivencia". Entonces, las políticas de asistencia social, de empleo, económicas y desplegar los recursos estatales para implementarlas, además de las políticas de refuerzo a los sistemas de salud pública y de mitigación del contagio, serían cruciales para evitar una crisis humanitaria de grandes proporciones<sup>11</sup>.

Una intervención de las características que referimos, en regímenes políticos republicanos, supera a la rama del Ejecutivo, aún cuando se entiende que la principal responsabilidad recae sobre esta como se mencionó al inicio de este artículo. La gestión gubernamental como tal, requiere de la aprobación de nueva legislación, del control de la acción gubernamental (más aún si se aplican estados de excepción), etc., es decir, del contingente de las ramas del Legislativo, del Judicial, de los gobiernos locales y demás organismos que forman el gobierno. Si a esto sumamos que varios países de la región como Bolivia, Chile, Ecuador y Perú han tenido que desarrollar procesos electorales en medio de complejas coyunturas de crisis políticas y sociales que se desarrollan en esos países desde el año 2019, vemos que el desafío de enfrentar

---

7. BLOFIELD *et al.* (2020).

8. PAZ & SANTELICES (2020); ARÉVALO & ALVARADO LÓPEZ (2020).

9. CEPAL (2020).

10. BLOFIELD *et al.* (2020) p. 1.

11. Una síntesis sobre los desafíos, respuestas y consecuencias que afronta la región en esta pandemia se puede revisar en ØSTEBØ y BYE (2020).

esta *tormenta perfecta*<sup>12</sup> pone a prueba todo el diseño institucional de estas democracias. Como lo plantea Greer *et al.*<sup>13</sup> entender las respuestas que los gobiernos dieron a la pandemia puede ser de crucial importancia en la próxima crisis sanitaria y esa comprensión no se puede lograr sin tomar en cuenta el diseño institucional de los países, los actores y sus acciones.

La producción académica relacionada con el impacto del COVID-19 y la política en general ha centrado su estudio, como es natural, en las respuestas de política pública que los gobiernos, y principalmente el Ejecutivo, han dado en materia de salud, seguridad social, economía, trabajo, entre otros aspectos. Sin embargo, salvo por aproximaciones iniciales como la de Huertas<sup>14</sup> aún hay mucho que explorar sobre el rol que las otras ramas del Estado han jugado en América Latina, una región dominada por presidencialismos en la que se espera que el papel desempeñado por el Ejecutivo sea determinante. Por ello, un patrón observado a lo largo de la región es la tolerancia a una relativa acumulación de poder en la figura del presidente que, incluso, ha sido plasmada formalmente en los diseños institucionales de esos países. Al mismo tiempo y de forma paradójica, otro patrón observado en la región es una alta tolerancia por la caída de presidentes en las que las otras ramas del Estado, sobre todo la del Legislativo, han participado activamente<sup>15</sup>.

En el contexto de esta emergencia sanitaria, esos Ejecutivos han acumulado poderes extraordinarios, a partir de la declaración de estados de excepción aún cuando estos hayan sido herramienta indispensable para la gestión de la pandemia, sobre todo al inicio de esta. El abuso de esos poderes extraordinarios es también motivo de preocupación, de ahí la necesidad de estudiar el desempeño de las demás ramas del gobierno en tanto que frenos y contrapesos durante la pandemia de COVID-19<sup>16</sup>.

Entonces, este trabajo se inscribe en el debate sobre los presidencialismos y específicamente las crisis que en estos han ocurrido en América Latina, pero también en una más amplia literatura de pesos y contrapesos en la que nos podemos referir a autores clásicos<sup>17</sup> para llegar a literatura mucho más contemporánea como los modelos realizados por Perssons, Roland y Tabellini<sup>18</sup> o por Padovano, Sgarra y Fiorino<sup>19</sup>. El ar-

---

12. Entendemos como tormenta perfecta a la serie de sucesos coyunturales producto de crisis políticas y sociales desarrolladas a lo largo de la región Latinoamericana desde el 2019.

13. GREER *et al.* (2020).

14. HUERTAS (2021).

15. LINZ (1990); SHUGART y CAREY (1992); COX y MORGENSTERN (2001); CALVERT (2004); VALENZUELA (2004); MARSTEINTREDET (2008); MARSTEINTREDET y BERNTZEN (2008); PÉREZ-LIÑAN (2008); LLANOS y MARSTEINTREDET (2010); MARSTEINTREDET (2014).

16. BLOFIELD *et al.* (2020).

17. MONTESQUIEU (1906); HAMILTON *et al.* (2010).

18. PERSSON *et al.* (1997).

19. PADOVANO *et al.* (2003).

título también analiza el rol que jugaron los diferentes poderes del Estado, en medio de una *tormenta perfecta*, tanto en el cumplimiento de sus funciones independientes con relación al Ejecutivo, así como en su rol de contrapeso a ese poder.

Con la finalidad de aportar en el estudio del rol que han jugado las diferentes ramas del gobierno central en la atención a la emergencia sanitaria que nos ocupa, hemos optado por concentrarnos en el caso ecuatoriano. Esto, por haber presentado condiciones que configuraron la *tormenta perfecta* a la que nos hemos referido<sup>20</sup>. Entre las principales condiciones se encuentran: crisis económica crónica, crisis política y social que llegaron a su punto más álgido en octubre de 2019, un marco institucional débil dependiente del estilo del presidente y de sus poderes contextuales<sup>21</sup>, y un proceso electoral previsto para el 2021.

Para ello analizaremos la actuación de tres de las cinco funciones del Estado ecuatoriano<sup>22</sup>: la legislativa, tanto en su función de legislación como de fiscalización; la de participación ciudadana y control social, en tanto que contrapeso de la gestión del gobierno a través del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, de la Contraloría General del Estado y de la Defensoría del Pueblo; y la electoral como órgano encargado de realizar llevar a cabo las elecciones generales de 2021, además en la actuación del órgano de control constitucional. No indagaremos en profundidad sobre la actuación del Ejecutivo dado que, como se ha señalado, el objetivo que nos planteamos es justamente observar cómo han operado las otras funciones del Estado tanto en sus competencias propias, como en aquellas en las que actúan como contrapeso del Ejecutivo. Sin embargo, nos referiremos a los estados de excepción que el gobierno decretó para poder describir la reacción de control que a partir de ellos se estableció. Tampoco indagaremos en lo realizado por la rama Judicial, dado que los procesos relacionados al COVID-19, todavía están en marcha por lo que requerirán un estudio posterior. En lugar de este último, como ya lo hemos anunciado, examinaremos la actuación de la Corte Constitucional del Ecuador (CCE), que al ser el órgano de control constitucional ha tenido importantes intervenciones en lo referente a la gestión excepcional de la pandemia.

En este sentido, el presente artículo al tratarse de una descripción densa de la realidad, a partir de información oficial y de prensa, se construirá una narración que dé cuenta de la actuación de estas tres funciones del Estado y de la CCE tanto en relación con su rol de contrapesos del Ejecutivo, como en relación con sus propias atribuciones dentro de esta denominada *tormenta perfecta*. La primera parte descri-

---

20. Para una mirada amplia de la coyuntura política del Ecuador durante el 2020, revisar CASTELLANOS *et al.* (2021).

21. BASABE-SERRANO (2017); OLIVARES y MEDINA (2020).

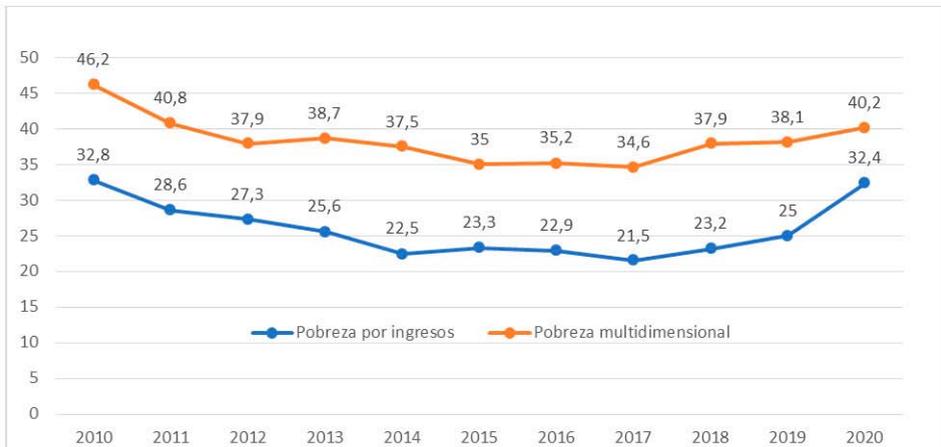
22. El Estado ecuatoriano se organiza a través de cinco Funciones de Gobierno: legislativa, ejecutiva, judicial, electoral, y de transparencia y control social.

birá el contexto en el que llega la pandemia al país, luego se describirá el marco constitucional que autoriza la gestión de estados de excepción del Ejecutivo y a partir de allí describiremos las actuaciones del Legislativo tanto en calidad de legislador, como de agente de fiscalización<sup>23</sup>, de la Corte Constitucional del Ecuador, de la Función de Transparencia y Control Social y de la Función Electoral, para finalmente resaltar algunas conclusiones.

### Contexto de llegada del COVID-19 al Ecuador

Ecuador cerró el año 2019 con una profunda crisis política que en el mes de octubre de ese año estuvo muy cerca de reeditar las tres caídas de presidentes de 1997, 2000 y 2005 que tuvieron lugar tras amplias movilizaciones sociales<sup>24</sup>. La referida crisis política ocurre en un contexto de problemas económicos que a partir de 2017 se habían traducido en el aumento de la pobreza (gráfico 1).

Gráfico 1: Pobreza por ingresos y multidimensional en Ecuador 2010 – 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de Instituto de Estadística y Censos (INEC)<sup>25</sup>.

En octubre de 2019, el gobierno del presidente Lenin Moreno, anuncia la eliminación de un subsidio a los combustibles vigente en el país desde la década de los 70 del siglo pasado, con la finalidad de reducir el gasto público (gráfico 2). Lo anterior, desencadena una protesta social, liderada y sostenida por los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador, que obligaría al presidente a desistir 11 días después<sup>26</sup>.

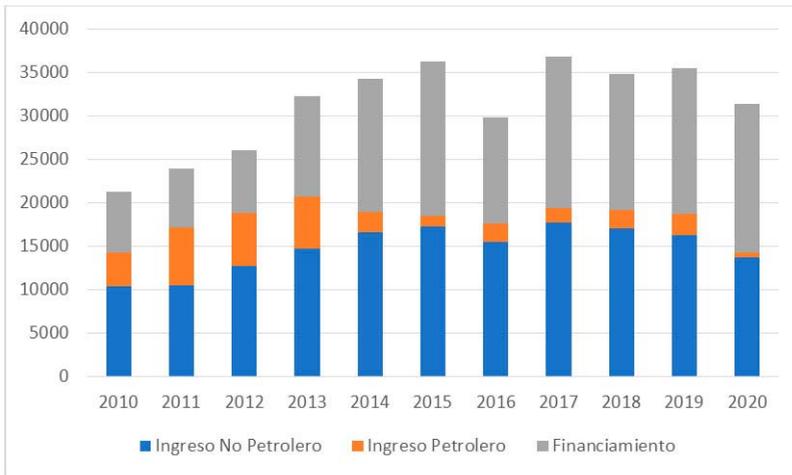
23. ULLOA TORRES (2017).

24. POLGA HECIMOVICH (2010); BASABE-SERRANO y POLGA HECIMOVICH (2017).

25. INSTITUTO DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (INEC) (2020).

26. ALTMAN (2020); OLIVARES y MEDINA (2020).

Gráfico 2: Composición del Presupuesto General del Estado de Ecuador 2010 – 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de Banco Central del Ecuador (BCE)<sup>27</sup> y Ministerio de Finanzas<sup>28</sup>.

En marzo de 2020, el presidente Moreno tiene que enfrentar la crisis de la COVID-19 todavía con amenazas de protestas y movilizaciones sociales y con una aprobación de gobierno que había caído de 66% cuando fue electo en 2017 a 32% en 2019, antes de las protestas de octubre, y a 19% después de las protestas<sup>29</sup>. La respuesta de política pública, como era de esperarse, inicialmente enfocada en la contención de la pandemia y por ello en la política de salud pública, rápidamente tuvo que ampliarse a materia económica, de seguridad social, de seguridad pública, de educación, transporte, infraestructura, etc.

El primer caso de COVID-19 fue reportado el 29 de febrero de 2020 en la provincia de Los Ríos. Para el mes de abril, Guayaquil, la ciudad portuaria más importante del país y la segunda más poblada, hacía titulares a nivel mundial por la crisis del manejo de cadáveres a causa del incremento de la mortalidad, presumiblemente<sup>30</sup>, por el impacto de la pandemia. Tras la implementación de medidas de contención

27. BANCO CENTRAL DEL ECUADOR (BCE) (2021).

28. MINISTERIO DE FINANZAS (2021).

29. MITOFSKY (2020).

30. En ese momento el país tenía una capacidad muy restringida de detección de COVID-19 por lo que la cifra de muertes reportadas por COVID-19 se presume que fue inferior a la real. CEVALLOS-VALDIVIEZO *et al.* (2021); FERNÁNDEZ-NARANJO *et al.* (2021) han realizado propuestas para estimar el valor a pesar de la falta de datos. GONZÁLEZ-BUSTAMANTE (2021) no pudo incluir a Ecuador en su estudio sobre las respuestas tempranas en América Latina por falta de datos y en su estudio concluye que uno de los factores determinantes para la efectividad de las respuestas es la información.

de la pandemia a nivel nacional observamos que el PIB se redujo en 7,8 puntos, que el empleo no pleno (subempleo y empleo que no alcanza el número de horas o el salario mínimo) subió del 46% al 50% y que la pobreza por ingresos afecta a 3 de cada 10 ecuatorianos, mientras que la pobreza multidimensional<sup>31</sup> afecta a 4 de cada 10 ecuatorianos (gráfico 1)<sup>32</sup>, por citar algunos datos que dan cuenta del deterioro, aún más profundo, de las condiciones sociales y económicas del país<sup>33</sup>.

### **El estado de excepción como respuesta del Ejecutivo a la pandemia**

Una vez confirmado el primer caso positivo, el 11 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud Pública (MSP) declaró estado de emergencia sanitaria a nivel nacional. Dada la gravedad del brote descontrolado del coronavirus SARS-CoV-2 en Ecuador. Para mejorar el proceso de toma de decisiones relacionado a la crisis sanitaria desde el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (SNGRE) se activa el 13 de marzo de 2020 el Centro de Operaciones de Emergencias (COE) a nivel nacional.

Basados en la evidencia y experiencias internacionales sobre las consecuencias de la pandemia, el 16 de marzo, el Presidente de la República emite el que sería el primero de 5 Decretos Ejecutivos de Estado de Excepción (DEEE) y 3 ampliaciones (ver apéndice 1), argumentando “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, que representan un alto riesgo de contagio para toda la ciudadanía”<sup>34</sup>. Poco, o nada se preveía de lo que sucedería meses después en torno al manejo de la pandemia.

El estado de excepción está normado en el Ecuador a nivel constitucional. La carta fundamental, en sus artículos 164 y 165, indica que:

La Presidenta o Presidente de la República podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural.

Declarado el estado de excepción, la Presidenta o Presidente de la República podrá:

---

31. Se considera pobreza multidimensional cuando, a pesar de alcanzar el ingreso mínimo, el acceso de las personas a educación, trabajo y seguridad social, salud, agua, alimentación o vivienda se encuentra limitado INSTITUTO DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (INEC) (2020).

32. CORREA-QUEZADA *et al.* (2020) auguran aún peores escenarios.

33. INSTITUTO DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (INEC) (2020); INSTITUTO DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (INEC) (2021).

34. DECRETO EJECUTIVO 1017 DEL 2020 (2020).

1. Decretar la recaudación anticipada de tributos.
2. Utilizar los fondos públicos destinados a otros fines, excepto los correspondientes a salud y educación.
3. Trasladar la sede de gobierno a cualquier lugar del territorio nacional.
4. Disponer censura previa en la información de los medios de comunicación social con estricta relación a los motivos del estado de excepción y a la seguridad del Estado.
5. Establecer como zona de seguridad a todo o parte del territorio nacional.
6. Disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y llamar a servicio activo a toda la reserva o a una parte de ella, así como al personal de otras instituciones.
7. Disponer el cierre o la habitación de puertos, aeropuertos y pasos fronterizos.
8. Disponer la movilización y las requisiciones que sean necesarias, y decretar la desmovilización nacional, cuando se restablezca la normalidad<sup>35</sup>.

Adicionalmente y relevante en el objetivo de nuestro trabajo, el artículo 166 de la Constitución del Ecuador señala también:

La Presidenta o Presidente de la República notificará la declaración del estado de excepción a la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional y a los organismos internacionales que corresponda dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la firma del decreto correspondiente. (...) El decreto de estado de excepción tendrá vigencia hasta un plazo máximo de sesenta días. Si las causas que lo motivaron persisten podrá renovarse hasta por treinta días más, lo cual deberá notificarse<sup>36</sup>.

Además de estas medidas, el Ejecutivo, en el marco de los estados de excepción declarados, emitió un total de 21 Decretos Ejecutivos en materia tributaria. Del mismo modo, se expidieron 6 Decretos Ejecutivos de cambio de ministros, entre los cuales estuvieron los referentes al cambio de los 5 ministros de salud que el país tuvo desde el inicio de la pandemia hasta el 15 de abril de 2021. Además de los cambios de ministros, el Ejecutivo también se modificó cuando el 10 de julio de 2020 el vicepresidente Sonnenholzner, quien en la práctica había estado al frente del manejo del gobierno durante la pandemia, renunció de forma irrevocable a su cargo, asumiendo funciones el 22 de julio de 2020 la vicepresidenta Muñoz.

---

35. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR (2008).

36. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR (2008).

Si bien las acciones del Ejecutivo se desplegaron en prácticamente todos los ámbitos de política pública<sup>37</sup>, para la mayoría, faltó mucho por hacer para mitigar la tragedia que se vivió a nivel nacional<sup>38</sup>, de ahí que al mes de marzo de 2021 la aprobación del Presidente alcanzaba apenas el 8% siendo el peor evaluado de 20 países en América<sup>39</sup>. Tras un año del inicio de la pandemia, el sector de salud en las provincias con más densidad poblacional (Pichincha, Guayas, Manabí, Azuay) mantenían altos índices de demanda hospitalaria por lo que se encontraban al borde de un colapso sanitario<sup>40</sup>.

Adicionalmente, en el Ejecutivo y en los gobiernos locales del país, se centran los más variados escándalos de corrupción en el marco de la adquisición de insumos durante la pandemia. De ahí que no solo esta función del Estado se haya puesto a prueba, sino todo el diseño institucional dentro del proceso que la literatura llama *rendición de cuentas horizontal*<sup>41</sup>, es decir, la rendición de cuentas entre los diferentes poderes del Estado, encargados de controlarse los unos a los otros. A continuación, analizamos el rol que esos otros poderes han jugado una vez configurada la *tormenta perfecta*.

### **Legislar para evitar una crisis humanitaria**

De acuerdo con la base de datos de *Lexis*<sup>42</sup>, desde el inicio de la emergencia sanitaria en el Ecuador en marzo de 2020 hasta el mes de abril de 2021, 147 instrumentos normativos, explícitamente relacionados con la pandemia de COVID-19 y de obligatorio cumplimiento, han sido expedidos y publicados en el Registro Oficial a nivel nacional y 27 a nivel local por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD)<sup>43</sup>. Estos cuerpos normativos provienen de las cinco funciones del Estado que tiene el Ecuador y reglamentan, en el marco de sus competencias, las más distintas áreas con el objetivo de atender su funcionamiento durante la emergencia.

---

37. Un resumen de las principales medidas tomadas en los primeros tres meses de la crisis se puede encontrar en ABAD CISNEROS y CALDERÓN (2020, p. 157) y un análisis de las políticas sociales, especialmente sobre transferencias directas y sus dificultades en PALACIO (2021).

38. ALTMANN *et al.* (2020).

39. MITOFSKY (2021).

40. PRIMICIAS (2021).

41. MARSTEINTREDET (2011).

42. LEXIS (2021).

43. La sistematización del contenido de los más importantes cuerpos normativos expedidos entre enero y septiembre de 2020 por el gobierno central se puede encontrar en el trabajo de Palacio (2021).

Sería injusto no mencionar que, pese a la emergencia sanitaria en medio de esta *tormenta perfecta*, la Asamblea Nacional en su cuarto año de mandato ha tramitado y publicado 19 leyes. Esto es un desempeño superior al que ha tenido en los tres años pasados en los que produjo 14 (primer año), 15 (segundo año) y 15 (tercer año) leyes. Relacionadas explícitamente a la emergencia sanitaria, se han tramitado la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico de la Función Judicial y la Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, y la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19 (LOAH); y, evidentemente, estos cuerpos normativos tienen mayor peso que los producidos por las demás funciones del Estado<sup>44</sup>.

De estas leyes, la más importante en la materia que nos atañe es la de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19. Esta ley, si bien fue presentada como un proyecto de ley económica urgente por parte del Ejecutivo, en realidad incorpora 9 proyectos de ley presentados por distintos asambleístas (como se resume en la tabla 1) que se tramitan mediante lo que la literatura especializada ha denominado proceso *ómnibus* que consiste en el tratamiento conjunto de varios proyectos de ley que se convierten en un cuerpo legal más completo<sup>45</sup>.

Tabla 1: Proyectos de ley tratados en conjunto para la producción de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19.

Fecha de Calificación	Nombre del Proyecto	Asambleísta (s) Ponente (s)
2020.04.16	Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del Covid 19	Lenín Moreno Garcés (Presidente de la República)
2020.04.08	Ley Reformatoria de la Ley de Inquilinato	Guillermo Celi Santos
2020.04.09	Ley para Contribuir a Mitigar los Efectos de la Crisis y Reformatoria a Varios Cuerpos Legales, como Consecuencia de la Pandemia Causada por el Covid-19	Ana Belén Marín Aguirre

44. ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR (2021a).

45. KRUTZ (2000); KRUTZ (2001a); KRUTZ (2001b); MASSICOTTE (2013); HAZAMA e IBA (2017).

2020.04.15	Ley de Reactivación Productiva y Facilidades para los Ciudadanos ante la Crisis del Covid19	Esteban Albornoz Vintimilla, Homero Castanier Jaramillo, Fernando Burbano Montenegro, Rubén Bustamante Monteros, Elizabeth Cabezas Guerrero, Fernando Callejas Barona, María Mercedes Cuesta Concari, Carmen Rivadeneira Bustos, César Rohon Hervas, Doris Soliz Carrión, Mauricio Zambrano Valle y Mariano Zambrano Vera
2020.04.09	Proyecto De Ley Orgánica Para Suspender El Proceso De Desahucio En Los Contratos De Arrendamiento Destinados A Comercio	Vicente Taiano Basante
2020.04.10	Ley De Orgánica De Reactivación Económica, Facilidades Y Suspensión De Pago Por La Emergencia Sanitaria (Covid-19)	Elizabeth Cabezas Guerrero
2020.04.07	Proyecto De Ley Orgánica Para Enfrentar La Crisis Humanitaria Causada Por El Covid-19 Y Dotar Al Estado De Herramientas De Contención Y Financiamiento	Pabel Muñoz López
2020.04.09	Ley Orgánica Para Suspender Las Obligaciones Generadas Con El Iess Y Con El Banco Del Iess Para Prevenir El Impacto Económico En Las Pequeñas Y Medianas Empresas (Pymes)	Vicente Taiano Basante
2020.04.18	Ley Orgánica De Apoyo A Los Sectores Sociales Afectados Por La Pandemia Por El Covid 19	Jeannine Cruz Vaca

Fuente: Elaboración propia con información de Comisión Especializada Permanente del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa<sup>46</sup>.

46. COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DEL DESARROLLO ECONÓMICO, PRODUCTIVO Y LA MICROEMPRESA (2020).

Su contenido se puede resumir en 3 ámbitos generales. En cuanto a educación, la ley tiene por objetivos garantizar la permanencia de los estudiantes en los diferentes niveles del sistema educativo, para lo cual dispone la reducción de los costos de colegiatura en los centros privados, aumenta el porcentaje de becas estatales y garantiza la migración de estudiantes del sistema educativo privado al público en caso de no poder afrontar los referidos costos. De igual modo, en el sistema público asegura la continuación de los programas de *desayuno escolar* que en muchas zonas deprimidas del país es fundamental para la alimentación de niños y adolescentes. Adicionalmente, a nivel de educación superior, flexibiliza los requisitos para la oferta de formación en modalidad virtual.

Sobre el inquilinato, busca evitar los desahucios en tiempo de pandemia. Para ello, aumenta la tolerancia al no pago de renta y regula la posibilidad de acuerdos entre propietarios y arrendatarios tanto en el sector de la vivienda como en el comercial. Garantiza también la provisión de servicios básicos a viviendas aun cuando se encuentren en mora de pago y regula la flexibilización en el cobro de esos valores y en algunos casos la reducción de ellos.

En el ámbito de la producción y el empleo, quizás el más polémico, dado que fue el que reunió más críticas de los asambleístas de oposición, permite el refinanciamiento de deudas a negocios y personas, flexibilidad en el pago de obligaciones a la seguridad social, crea una modalidad contractual laboral específica por la emergencia por hasta dos años de vigencia. Así mismo, de acuerdo con la ley aprobada, se permite la reducción de la jornada laboral y renegociación de contratos con el objetivo de mantener el empleo y norma la potestad del empleador de obligar a tomar vacaciones a sus empleados.

Finalmente, y no menor, determina la fijación de precios de productos de consumo básico para evitar la especulación. Así, esta ley constituye el aporte más notorio del Legislativo ecuatoriano durante la emergencia sanitaria. Si bien existen dos leyes adicionales que se refieren directamente al COVID-19, estas lo hacen de manera tangente.

Este cuerpo legal, sin embargo, obtuvo apenas el 54% de los votos del parlamento unicameral de Ecuador. Los partidos que se pronunciaron en contra argumentaron que las medidas que la ley prevé son insuficientes y en muchos casos, incluso, nocivas para los trabajadores ya que en la renegociación de los contratos laborales hay una clara asimetría entre el empleado y el empleador, agravada aún más por la *tormenta perfecta* en la que se encontraba ahondada el país<sup>47</sup>. En ese contexto, la acusación de las bancadas que se opusieron a este proyecto fue que el gobierno le estaba *pasando la cuenta de la pandemia* a los trabajadores.

---

47. RADIO LA CALLE (2020).

Adicionalmente, la Asamblea Nacional se ha pronunciado de forma no vinculante a través de 33 resoluciones del Pleno de la Asamblea Nacional. De estas, nueve atañen directamente a la crisis sanitaria por la pandemia de COVID-19. Sin embargo, las de mayor trascendencia fueron las emitidas el 28 de octubre de 2020 que dieron inicio a un proceso de fiscalización a las Superintendencias de Bancos y de Economía Popular y Solidaria<sup>48</sup>, y la del 26 de enero de 2021 en la que se exigió al Presidente de la República la destitución del Ministro de Salud en funciones y la comparecencia del Ministro de Economía y Finanzas<sup>49</sup>. Esta resolución, si bien no forma en sí misma parte de un proceso de fiscalización, nos permite abordar la segunda función que cumple el parlamento ecuatoriano (además de la de legislar): el fiscalizar.

En términos de fiscalización, y por tanto de contrapeso frente a las otras funciones del Estado ecuatoriano, durante el 2020 la Asamblea Nacional, además de llamar a comparecer a múltiples autoridades de las funciones del Ejecutivo y de Transparencia y Control Social, tramitó tres juicios políticos que desembocaron en tres censuras y destituciones: 1) Presidente del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) Christian Cruz<sup>50</sup> y 2) de la Ministra de Gobierno María Paula Romo<sup>51</sup>. En lo relativo a la emergencia sanitaria, como se mencionó previamente, se ha iniciado un proceso de fiscalización a las Superintendencias encargadas de vigilar el cumplimiento de las instituciones financieras del país, específicamente por reclamos en el cumplimiento de lo dispuesto por la LOAH en materia de reestructuración de deuda y cobros de intereses durante la emergencia sanitaria.

Sin embargo, el proceso de fiscalización de mayor importancia relativo a la emergencia sanitaria que ha realizado la Asamblea Nacional es el de llamado a juicio político al ex Ministro de Salud el 20 de febrero de 2021, 6 días antes de la renuncia del Secretario de Estado. A pesar de su renuncia, la Asamblea Nacional tramitó el referido juicio político y censuró por unanimidad al ex Ministro, además de los cargos penales que están siendo tramitados en la Función Judicial, por incumplimiento de sus funciones durante el inicio del proceso de vacunación contra la COVID-19. Este juicio se dio en el marco del escándalo que se produjo por la decisión del ex Ministro

---

48. Resolución que dispone fiscalizar a las Superintendencias de Bancos y de Economía Popular y Solidaria (2020).

49. Resolución que exige al Presidente de la República, Lcdo. Lenín Moreno, la destitución del Ministro de Salud, Dr. Juan Carlos Zevallos López, y la comparecencia ante el Pleno del ministro señalado, así como del Ministro de Economía y Finanzas. (2021); ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR (2021b).

50. Resolución que censura y destituye al Presidente y Consejero del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Ing. Christian Cruz Larrea (2020).

51. Resolución que censura y destituye a la Ab. María Paula Romo Rodríguez del cargo de Ministra de Gobierno (2020).

de vacunar a miembros de su familia incumpliendo el plan de vacunación del país que más tarde se descubriría inexistente<sup>52</sup>.

De esta manera, la actuación del Legislativo ecuatoriano durante la emergencia sanitaria por el COVID-19 se ha concentrado en dos aspectos. Primero en la coordinación con el Ejecutivo y la negociación interna para aprobar la LOAH que permitió, al menos formalmente, ampliar las medidas excepcionales para el alivio a personas y negocios. Segundo, en los procesos de fiscalización a las entidades de control financiero para el cumplimiento de la LOAH y al ex Ministro de Salud por abuso de su cargo<sup>53</sup>.

### **El control constitucional sobre las decisiones del gobierno**

Si bien no constituye una Función del Estado en sí misma, la Corte Constitucional del Ecuador es el “máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia”<sup>54</sup> y sus sentencias son definitivas e inapelables<sup>55</sup>. En la práctica es la autoridad de más alta jerarquía en el Ecuador y ejerce un amplio poder en la materia de su competencia. De hecho, de acuerdo con la investigación de Sotomayor Valarezo<sup>56</sup>, después de la Corte Constitucional de Colombia, es la segunda Corte Constitucional con mayor poder entre los siete países de América Latina<sup>57</sup> que tienen un tribunal constitucional especializado.

En materia de la emergencia sanitaria que nos ocupa, este organismo tiene especial importancia dado que es el encargado de verificar automáticamente la constitucionalidad de los estados de excepción decretados por el Presidente de la República<sup>58</sup>. Como se señaló previamente, el Ejecutivo desde el inicio de la pandemia declaró cinco estados de excepción y tres ampliaciones que en todos los casos han sido revisados por la CCE (ver apéndice 1).

El primer Decreto Ejecutivo de Estado de Excepción (DEEE) (No. 1017) del 16 de marzo de 2020 recibió un dictamen favorable de la CCE. Tras el agravamiento y como ampliación del decreto original de la crisis en la ciudad de Guayaquil, el Presidente decreta la creación de una zona de emergencia en toda la provincia del Guayas. En

---

52. BBC NEWS MUNDO (2021); CAÑIZARES (2021).

53. Para ampliar en el funcionamiento del legislativo en aprobación de leyes recomendamos ver a BASABE-SERRANO & HUERTAS-HERNÁNDEZ (2021).

54. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR (2008, Art. 429).

55. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR (2008, Art. 440).

56. SOTOMAYOR VALAREZO (2019).

57. Tribunales Constitucionales de Chile, Bolivia, Perú y República Dominicana, y Cortes Constitucionales de Colombia, Ecuador y Guatemala (SOTOMAYOR VALAREZO, 2019).

58. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR (2008, Art. 140); LEY ORGÁNICA DE GARANTÍAS JURISDICCIONALES Y CONTROL CONSTITUCIONAL (2009, Art. 119-124).

este caso también recibe un dictamen favorable de la CCE, sin embargo, la Corte fija condiciones de obligatoria observación, especialmente la consideración de necesidad y proporcionalidad en la restricción de los derechos. Sobre esta primera sentencia de constitucionalidad, se han presentado ante la CCE diez acciones de incumplimiento. Todas ellas han sido desestimadas por la Corte.

Una vez cumplidos los 60 días, el Ejecutivo emite un decreto para ampliarlo por 30 días más, siendo aprobado por las CCE. Sin embargo, exige al Ejecutivo que, además de avanzar en la búsqueda de mecanismos que permitan afrontar la crisis a través de los instrumentos jurídicos ordinarios, garantice: derechos de salud, educación, seguridad (especialmente en materia de género), protesta e información. En esta línea, también recuerda a todas las autoridades su obligación de asegurar la transparencia en los procesos de compras públicas y la lucha contra la corrupción. Tras el término del primer estado de excepción, el Ejecutivo tramitó un segundo periodo de iguales características (60 días ordinarios, más 30 días de prórroga) con respuesta afirmativa por parte de la CCE en ambos casos. Sin embargo, tras disponer en dos ocasiones adicionales la necesidad de que el Ejecutivo y la Asamblea Nacional busquen mecanismos jurídicos ordinarios para lidiar con la emergencia sanitaria, la CCE anunció que ya no aceptaría un nuevo DEEE con la misma motivación. Es así como, en septiembre de 2020, dejó de regir el estado de excepción bajo la causal de conmoción nacional por COVID-19.

Tras el agravamiento de los casos (la llamada segunda ola de contagios) a final de 2020, el Ejecutivo se vio en la necesidad de declarar nuevos estados de excepción como estrategia de disminuir los efectos de esta *tormenta perfecta*. Sin embargo, recibió dictámenes de constitucionalidad parcial en los que se limitaba en tiempo y alcance los decretos ejecutivos. En la sentencia de la CCE del 6 de abril de 2021, de hecho, dispuso que el Ejecutivo tendrá 3 meses para preparar una ley que regule la limitación de la libertad de tránsito mientras dure la pandemia y el legislativo tendría 3 meses más para tramitarla.

Como se ilustró al inicio de este artículo, estas sentencias de *constitucionalidad* parcial de los DEEE aumentaron la tensión institucional entre el Ejecutivo y la CCE al punto de que el Secretario General de Gabinete de la Presidencia de la República insinuó en sus redes sociales que existiría un bloqueo por parte de la CCE a la gestión del Ejecutivo. El Presidente de la CCE poco después aclaró que es irresponsable pretender responsabilizar al órgano de control constitucional de los efectos de la pandemia y del incumplimiento de las recomendaciones que la CCE ha realizado<sup>59</sup>.

---

59. EL UNIVERSO (2021).

Tras calmar tensiones entre el Ejecutivo y la CCE, el 21 de abril del 2021, el Presidente firmó el quinto DEEE para poder establecer restricciones a la movilidad en 16 de las 24 provincias del país. Este decreto fue declarado constitucional por la CCE el 28 de abril del 2021.

### **El poder de Transparencia y Control Social frente a la COVID-19**

La urgencia determinada por la expansión del contagio y la flexibilización de los procesos administrativos permitida por el estado de excepción ha requerido de una intensa vigilancia dada la disminución de salvaguardas en contra de la corrupción en la administración de los fondos públicos que han sido ejecutados en el marco de la atención a la pandemia. En este marco, los organismos de la Función de Transparencia y Control Social del Estado como el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General del Estado (CGE) han mantenido un rol activo en cuanto a veeduría, control de irregularidades y en defender a la ciudadanía en posibles abusos por parte de organismos públicos y privados, al igual que en la defensa de grupos y personas en situación de vulnerabilidad.

En lo que respecta al CPCCS, en cuanto a esta *tormenta perfecta*, si bien sus resoluciones en muchos casos no son vinculantes, encontramos que, desde el inicio de la pandemia, se generaron un total de 17, entre las que observamos pronunciamientos públicos, procesos de veeduría, peticiones de investigaciones sobre adquisiciones de bienes por parte del Ministerio de Salud Pública (MSP) y rendiciones de cuentas relacionadas a la COVID-19. En este sentido, encontramos que se realizan un total de 3 disposiciones a la Secretaría Técnica de Transparencia y Lucha contra la Corrupción para iniciar investigaciones.

De estas, solo en una se solicita iniciar una investigación integral sobre todos los actos ejecutados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y el MSP durante la emergencia sanitaria para determinar existencia de irregularidades en procesos de contratación pública, manejo de recursos financieros y administración de hospitales y dispensarios.

Los otros dos pedidos de investigación se refieren al presunto reparto de hospitales a determinados assembleístas y sobre la supuesta red de corrupción en el otorgamiento de carnets de discapacidad por el MSP. Desafortunadamente, de estas tres disposiciones de inicio de investigación, todavía no existe un resultado concreto ya que los procesos judiciales todavía siguen en curso.

Por otra parte, se observa que durante los primeros meses de pandemia la Defensoría del Pueblo realizó un total de 39 exhortos y pronunciamientos emitidos en el contexto de la declaración de emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia de la COVID 19 entre marzo a mayo de 2020<sup>60</sup>. Así mismo, generaron un total de 7 reportes de monitoreo sobre vulneraciones de derechos humanos<sup>61</sup> en el contexto de la emergencia sanitaria por iniciativa propia y en respuesta a los encargos expresos de la CCE.

Por otra parte, desde la CGE al mes de abril de 2021 se han aprobado 997 informes de auditoría gubernamental, remitiendo un total de 215 indicios de responsabilidad penal, 45 derivados de los exámenes efectuados a las contrataciones por pandemia de la COVID-19<sup>62</sup>. Como podemos observar en la tabla 2, hay un total de 6 entidades gubernamentales auditadas en las que existe un total de 261 auditorías.

Tabla 2: Entidades gubernamentales auditadas durante emergencia sanitaria

Entidades Auditadas	No. de auditorías
Ministerio de Salud	89
IESS	32
ISSPOL	3
ISSFA	2
GADS provinciales, municipales, parroquiales	115
Otras entidades función ejecutiva	20
Total	261

Fuente: Contraloría General del Estado (CGE)<sup>63</sup>.

Por otra parte, a lo largo del 2020, se generaron un total de 886 destituciones confirmadas, glosas por más de USD 395 millones, así como multas por más de USD 2 millones<sup>64</sup>. Pese a estos esfuerzos, son escandalosos muchos de los casos que se ventilan en las cortes de justicia del país, en los que se involucran a todo nivel de autoridades, desde un ex presidente, varios ex ministros de Estado, autoridades locales y, a partir del 14 de abril del 2021 el propio Contralor General del Estado subrogante.

Desafortunadamente, durante la crisis sanitaria, quedó en evidencia que pese a la gestión de los organismos de control y veeduría ciudadana, esto no necesariamente disuaden a funcionarios presuntamente corruptos. Como podemos observar en el presente apartado, los esfuerzos de estos organismos resultan en ocasiones única-

60. DEFENSORÍA DEL PUEBLO ECUADOR (2020a).

61. DEFENSORÍA DEL PUEBLO ECUADOR (2020b).

62. CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO (CGE) (2021).

63. CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO (CGE) (2021).

64. CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO (CGE) (2021).

mente en señalamientos a través de resoluciones no vinculantes que contribuyen a un discurso mediático y no necesariamente desembocan en un contrapeso efectivo al abuso de poder en otras funciones del Estado o en gobiernos subnacionales. Durante los primeros meses de la crisis sanitaria, adicionalmente, se evidenció que gran parte de las decisiones de estos órganos, con evidentes excepciones como es el caso de la Corte Constitucional, están influenciados en gran medida por el Ejecutivo. Sin embargo, esto no se debe necesariamente al diseño institucional formal, sino que más bien es producto de una notable falta de conocimiento de sus funciones y límites por parte de quienes están a la cabeza de estos organismos de control.

#### Elecciones en pandemia

Pese a todos los problemas políticos, sociales y económicos que hemos podido observar hasta este punto, en Ecuador de acuerdo con el calendario electoral propuesto por el Consejo Nacional Electoral (CNE)<sup>65</sup>, un día después de la declaratoria de estado de emergencia sanitaria a nivel nacional, el 12 de marzo de 2020 inició el proceso electoral conforme a la resolución PLE-CNE-20-12-3-2020<sup>66</sup>. Landman y Splendore<sup>67</sup>, Pulejo y Querubín<sup>68</sup>, y Bach, Guillouzouic y Malgouyres<sup>69</sup> argumentan que la propagación del virus y las respuestas gubernamentales pueden llegar a tener efectos significativos en el ciclo electoral, en las medidas de restricción, así como el riesgo de contagios por parte de los candidatos durante campaña electoral. Por su parte, James<sup>70</sup> afirma que dentro de los factores a ser considerados en el proceso de toma de decisiones para desarrollar elecciones en pandemia se incluye: cómo están posicionadas las urnas, el manejo del personal electoral, registro de candidaturas, tiempos relacionados al calendario electoral, procesos de observación electoral, al igual que el manejo del registro de votantes.

El pleno del CNE el 23 de julio de 2020, consciente de la gravedad de esta *tormenta perfecta* en Ecuador, actualizó las directrices para las Elecciones Generales del 2021. Entre los principales cambios encontramos que cada Junta Receptora del Voto (JRV) estaría integrada con menos electores, el incremento del número de recintos electorales con fines de evitar aglomeraciones y el uso de dos urnas por JRV (una exclusiva para binomio presidencial, y otra para Asamblea Nacional y Parlamento Andino). Así como el reconocimiento de cédulas de ciudadanía vencidas desde marzo de 2020

---

65. CONSEJO NACIONAL ELECTORAL (CNE) (2020a).

66. CONSEJO NACIONAL ELECTORAL (CNE) (2020b).

67. LANDMAN y SPLENDORE (2020).

68. PULEJO y QUERUBÍN (2021).

69. BACH *et al.* (2021).

70. JAMES (2021).

para todas las personas que, pese al horario extendido del Registro Civil, no hayan podido reemplazar sus cédulas caducadas, extraviadas o robadas.

Elementos que entorpecieron en alguna medida las elecciones, no estuvieron vinculados con la pandemia sino con las disputas generadas entre los dos órganos electorales: CNE y el Tribunal Contencioso Electoral (TCE), relacionadas al registro de organizaciones políticas. Otro ejemplo es el conflicto de competencias entre la CGE y el CNE en el que el Contralor General solicitó realizar exámenes especiales al sistema informático del CNE previo a las elecciones por denuncias de fraude por parte de organizaciones políticas participantes. Sin embargo, el CNE argumentó que se puede realizar un examen especial únicamente después a las elecciones, provocando que el Contralor ingrese el proceso de destitución de los consejeros frente el TCE por desacato de decisión de autoridad competente.

En este sentido, podemos observar que si el desarrollo de elecciones en tiempos *normales* es complejo por la cantidad de actores que forman parte del proceso, el grado de dificultad, en medio de esta *tormenta* perfecta aumentó en este periodo<sup>71</sup>. No solo hay que considerar la desconfianza de la ciudadanía producto de las irregularidades que pueden suscitar a lo largo del calendario electoral, sino que el manejo y tiempos de respuesta por parte del gobierno central y gobiernos seccionales en torno a la COVID-19<sup>72</sup>, también influyen significativamente en la posible desconfianza ciudadana en el proceso electoral.

En este sentido, el desarrollo de la primera vuelta el 7 de febrero de 2020 tuvo algunos altibajos en ciertos recintos electorales. Esto, principalmente en relación con aglomeraciones en los exteriores de las JRV. Sin embargo, observamos que el porcentaje de ausentismo para estas elecciones (19,01%) no es muy distinto al reportado durante la primera vuelta electoral del 2017 (18,37%) con apenas 0,64 puntos porcentuales de diferencia entre elecciones.

Por otra parte, en lo que se refiere a la segunda vuelta realizada el 11 de abril de 2021 se pudieron resolver varios problemas suscitados anteriormente. Un efecto de ello es la disminución del porcentaje de ausentismo de voto. Para la segunda vuelta, solo el 17,38% del electorado estuvo ausente disminuyendo en 1,63 puntos porcentuales en relación con la primera vuelta. Y, cuando comparamos lo sucedido en la segunda vuelta de las elecciones generales del 2017 (17,08%) encontramos una diferencia de solo 0,30 puntos porcentuales entre elección.

Como es evidente y ha sido estudiado inicialmente por James<sup>73</sup>, durante la pandemia, la dificultad de llevar un proceso electoral estable aumenta. Sin embargo, para el caso ecuatoriano, observamos que las elecciones desarrolladas tanto para la primera

---

71. JAMES (2021).

72. RAMÍREZ DE LA CRUZ *et al.* (2020).

73. JAMES (2021).

como para la segunda vuelta electoral fueron llevadas a cabo satisfactoriamente, con importantes previsiones para evitar poner en riesgo la salud de los candidatos, de los votantes y asegurando resultados que gozan de legitimidad frente a la población. Las medidas restrictivas, pese a que disminuyeron<sup>74</sup> durante los fines de semana de elecciones, fueron aparentemente eficaces en evitar una mayor propagación de la COVID-19 a causa del proceso electoral.

## Conclusiones

Como se ha reseñado en este trabajo, en el Ecuador la pandemia producto de la COVID-19 se sumó a una serie de condiciones vinculadas a la crisis social, política y económica que se habían acumulado ya en los últimos años, lo que configuró una *tormenta perfecta* que debió ser enfrentada por todas las instancias del Estado y de la sociedad. Esta investigación ha descrito las acciones más notorias realizadas por el legislativo, la Corte Constitucional, el CPCCS, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y el Consejo Nacional Electoral, tanto en su rol de pesos y contrapesos a la acción del ejecutivo, como en sus funciones propias.

En materia de legislación y fiscalización, más allá de las críticas y poca credibilidad de la que sufre la Asamblea Nacional, 5% de los ciudadanos creían en ella al mes de agosto de 2020<sup>75</sup>, y aún cuando se podría afirmar que en materia de legislación se cumple la tendencia de tener un Ejecutivo fuerte y una legislatura principalmente reactiva, como se ha señalado previamente, la Asamblea Nacional procesó el principal cuerpo normativo emitido durante la pandemia a partir de propuestas no únicamente emitidas por el Ejecutivo. En lo relativo a su función de freno y contrapeso del ejecutivo, por otra parte, si bien el Legislativo ha emprendido múltiples procesos de transparencia, varios escándalos de corrupción han empañado su gestión, de entre ellos, el que fue el detonante del juicio político a la ex Ministra de Gobierno a quien se acusó de haber *repartido* los hospitales entre distintas fuerzas políticas de la legislatura para lograr gobernabilidad. Este tema, particularmente sensible en la emergencia sanitaria actual, restó prácticamente toda la credibilidad a los asambleístas por lo que su gestión durante la pandemia fue percibida como deficiente.

En materia de pesos y contrapesos, encontramos que la Corte Constitucional cumplió un rol particularmente importante al revisar y poner límites al poder excepcional que el Ejecutivo invocó para enfrentar la crisis sanitaria. En este sentido, también la Defensoría del Pueblo, por mandato de la CCE y por iniciativa propia desarrollaron una labor importante en la observación del cumplimiento de los derechos de las personas en el Ecuador.

---

74. PULEJO & QUERUBÍN (2021).

75. NOBOA (2020).

El rol de la Contraloría General del Estado también ha sido destacado por el seguimiento que ha dado al uso de recursos públicos en condiciones de extrema presión y baja supervisión. Lamentablemente, el resultado de su gestión muestra la necesidad de una profunda reforma de la gestión de los fondos públicos en el marco de una mucho más activa lucha contra la corrupción. Resta por observar el resultado de las causas que ahora son procesadas en la función judicial a propósito del mal uso de los fondos del Estado en un momento tan crítico como el de esta pandemia.

El desafío enfrentado por el órgano electoral del Ecuador al llevar a cabo unas elecciones generales durante la pandemia y garantizar resultados que permitan legitimar el cambio democrático del ejecutivo y la legislatura ha sido cumplido con notable efectividad a pesar de los impases que se tuvieron que superar entre los órganos de ejecución y jurisdiccional. La implementación de las medidas sanitarias entre la primera y segunda vuelta electoral mejoró, dando cuenta de la capacidad de adaptación de la organización de elecciones, y la mínima variación de la tasa de ausentismo en relación con elecciones de años previos mostró que el CNE logró transmitir la confianza necesaria a los electores para que acudan a las urnas.

Luego de 14 meses desde el primer caso detectado en el Ecuador se han realizado un total de 1'142.739 muestras para RT-PCR COVID-19 de las cuales 328.755 son casos positivos<sup>76</sup>. Claramente, estas cifras hablan de lo desafiante que ha sido para el Ejecutivo atender una crisis que ha golpeado a cada país del mundo. Sin embargo, quedan varias preguntas por resolver y que futuros estudios deberán enfrentar, como el relativo a la supervivencia de los ministros en el gabinete. Notable es que el Ecuador haya tenido 5 ministros de salud en la pandemia. Aún cuando podría ser visto como materia de política pública, tiene importantes ramificaciones el impacto político de que el Ejecutivo se haya visto forzado a admitir la inexistencia de un plan de vacunación y a tener que construir uno<sup>77</sup> –sobre el que poco se conoció– cuando el proceso ya había comenzado y se enfrentaba a importantes desafíos<sup>78</sup>. Además de todos los estudios que se realizan y se realizarán sobre el análisis de las decisiones tomadas en distintas materias de política pública.

Si bien en este trabajo se tomó la decisión de no analizar el rol del Judicial por las limitaciones planteadas en la introducción, seguramente mucho queda en la agenda de investigación sobre su rol. Aquello, no solo en la materia de violación de las medidas sanitarias impuestas por la emergencia, de las restricciones al acceso a garantías jurisdiccionales que el órgano administrativo de la Función Judicial pudo haber causado<sup>79</sup>, del aumento de la violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar<sup>80</sup>,

76. MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA (MSP) (2021a).

77. MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA (MSP) (2021b).

78. SARASTY *et al.* (2020).

79. ORELLANA-CRESPO & PINOS-JAÉN (2021).

80. ESPINOZA *et al.* (2019).

sino de su rol en la resolución de los casos de corrupción que ahí se tramitan. El impacto de la pandemia en las elecciones, así como la transición de gobierno abren igualmente una interesante agenda de política comparada.

Como hemos podido describir a lo largo del presente artículo, existe un importante nicho de estudio sobre *rendición de cuentas horizontal y gobernabilidad* en el que la pandemia puede servir como experimento natural. Sobre todo, cuando se analizan procesos en los que pese a la predominante persistencia del Ejecutivo en la toma de decisiones, existen otras funciones y organismos gubernamentales que también cumplen un importante rol en la administración pública. En este artículo hemos descrito cómo otras funciones del Estado, en efecto han cumplido su rol de pesos y contrapesos, sin embargo, estamos conscientes de que este no es sino un primer aporte en la agenda de *rendición de cuentas horizontal y gobernabilidad* en el contexto de crisis causado por la pandemia de la COVID-19 que se verá enriquecida con los estudios comparados que poco a poco se desarrollan.

### Referencias bibliográficas

- ABAD CISNEROS, Angélica y CALDERÓN, María José (2020): Para muestra, un botón: Ecuador en el foco de una pandemia. En: PUIG, Salvador Martí I y SÁEZ, Manuel Alcántara (eds.), *Política y crisis en América Latina: Reacción e impacto frente a la covid-19* [en línea]. 1. Marcial Pons, ediciones jurídicas y sociales. p. 149-166. Disponible en <http://www.jstor.org/stable/10.2307/j.ctv1grb9w8> [Fecha de consulta 3 mayo 2021].
- ALTMANN, Philipp (2020): Eleven days in October 2019 – the indigenous movement in the recent mobilizations in Ecuador. *International Journal of Sociology*, 3 mayo 2020. Vol. 50, no. 3, pp. 220-226. DOI 10.1080/00207659.2020.1752498.
- ALTMANN, Philipp, KING, Katuska, MALDONADO, Rosario y POLO, Rafael (2020): *Presentación pública del Estudio de Impactos sociales de Coronavirus y Covid19 en Ecuador* [en línea]. Ecuador: Universidad Central del Ecuador. Disponible en [https://www.researchgate.net/publication/343837898\\_Presentacion\\_publica\\_del\\_Estudio\\_de\\_Impactos\\_sociales\\_de\\_Coronavirus\\_y\\_Covid19\\_en\\_Ecuador](https://www.researchgate.net/publication/343837898_Presentacion_publica_del_Estudio_de_Impactos_sociales_de_Coronavirus_y_Covid19_en_Ecuador) [Fecha de consulta 26 abril 2021].
- ARÉVALO, María Inés y ALVARADO LÓPEZ, María Raquel (2020): Posibles medidas de política económica en el contexto actual y post Covid-19: Caso Ecuador. Sur Academia: *Revista Académica-Investigativa de la Facultad Jurídica, Social y Administrativa*, 2020. Vol. 7, no. 14, pp. 59-73.
- ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR (2021a): *Leyes Aprobadas [en línea]. Base de Datos. Ecuador: Asamblea Nacional*. Disponible en <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/leyes-aprobadas> [Fecha de consulta 26 abril 2021].

- ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR (2021b): *Resoluciones del Pleno* [en línea]. Base de Datos. Ecuador: Asamblea Nacional. Disponible en <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/legislamos/resoluciones?created=&title=> [Fecha de consulta 26 abril 2021].
- BACH, Laurent, GUILLOUZOUIC, Arthur y MALGOUYRES, Clément (2021): Does holding elections during a Covid-19 pandemic put the lives of politicians at risk? *Journal of Health Economics*, julio 2021. Vol. 78, pp. 102462. DOI 10.1016/j.jhealeco.2021.102462.
- BANCO CENTRAL DEL ECUADOR (BCE) (2021): *Cifras Económicas del Ecuador* [en línea]. Base de Datos. Ecuador. Disponible en <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorReal/Previsiones/IndCoyuntura/CifrasEconomicas/Indicecie.htm> [Fecha de consulta 26 abril 2021].
- BASABE-SERRANO, Santiago (2017): Las distintas caras del presidencialismo: debate conceptual y evidencia empírica en dieciocho países de América Latina. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 2017. Vol. 157, pp. 3-22. DOI 10.5477/cis/reis.157.3.
- BASABE-SERRANO, Santiago y HUERTAS-HERNÁNDEZ, Sergio (2021): Legislative override and particularistic bills in unstable democracies: Ecuador in comparative perspective. *The Journal of Legislative Studies*, 3 abril 2021. Vol. 27, no. 2, pp. 266-284. DOI 10.1080/13572334.2020.1810902.
- BASABE-SERRANO, Santiago y POLGA-HECIMOVICH, John (2017): Desempeño económico y protesta ciudadana como detonantes de las caídas presidenciales: el caso ecuatoriano. *Perfiles Latinoamericanos*, 1 julio 2017. Vol. 25, no. 50, pp. 129-153. DOI 10.18504/pl2550-007-2017.
- BBC NEWS MUNDO (2021): Coronavirus en Ecuador: renuncia el ministro de Salud Juan Carlos Zevallos tras el escándalo del plan de vacunación. [en línea]. *Electrónica. UK*, 26 febrero 2021. Disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56210659> [Fecha de consulta 26 abril 2021].
- BLOFIELD, Merike, HOFFMANN, Bert y LLANOS, Mariana (2020): Assessing the Political and Social Impact of the COVID-19 Crisis in Latin America. *German Institute for Global and Area Studies (GIGA)*, abril 2020. No. 3, p. 13.
- CALVERT, Peter (2004): Executive leadership and legislative assemblies: Latin America. *The Journal of Legislative Studies*, 21 junio 2004. Vol. 10, no. 2-3, pp. 218-229. DOI 10.1080/1357233042000322328.

- CAÑIZARES, Ana María (2021): Gobierno de Ecuador admite que “no había plan de vacunación estructurado” contra el covid-19. CNN [en línea]. *Electrónica*, 24 marzo 2021. Disponible en <https://cnnespanol.cnn.com/2021/03/24/gobierno-ecuador-no-habia-plan-vacunacion-estructurado-covid-19-orix/> [Fecha de consulta 26 abril 2021].
- CASTELLANOS SANTAMARÍA, Ana Sofía, DANDOY, Régis y UMPIERREZ DE REGUERO, Sebastián (2021): Between a Rock and a Hard Place: Ecuador During The COVID-19 Pandemic. *Revista de ciencia política* (Santiago) [en línea]. 2021. No. ahead. DOI 10.4067/S0718-090X2021005000117.
- CEPAL (2020): *América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: Efectos económicos y sociales: Informe Especial COVID-19* No. 1 [en línea]. United Nations. Informe Especial COVID-19 de la CEPAL. ISBN 978-92-1-005472-0. Disponible en <https://www.un-ilibrary.org/content/books/9789210054720> [Fecha de consulta 3 mayo 2021].
- CEVALLOS-VALDIVIEZO, Holger, VERGARA-MONTESDEOCA, Allan y ZAMBRANO-ZAMBRANO, Gema (2021): Measuring the impact of the COVID-19 outbreak in Ecuador using preliminary estimates of excess mortality, March 17–October 22, 2020. *International Journal of Infectious Diseases*, marzo 2021. Vol. 104, p. 297-299. DOI 10.1016/j.ijid.2020.12.045.
- COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DEL DESARROLLO ECONÓMICO, PRODUCTIVO Y LA MICROEMPRESA (2020): *Informe para Segundo Debate del “PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE APOYO HUMANITARIO PARA COMBATIR LA CRISIS SANITARIA DERIVADA DEL COVID 19”, calificado como de urgencia en materia económica por el Presidente de la República*. [en línea]. Legislativo. Ecuador: Asamblea Nacional. Disponible en [https://www.asamblea-nacional.gob.ec/es/system/files/sro229\\_20200622.pdf](https://www.asamblea-nacional.gob.ec/es/system/files/sro229_20200622.pdf) [Fecha de consulta 26 abril 2021].
- CONSEJO NACIONAL ELECTORAL (CNE) (2020a): *Calendario Electoral* [en línea]. 2020. Disponible en <http://portal.cne.gob.ec/images/d/2020/Calendario.jpg>.
- CONSEJO NACIONAL ELECTORAL (CNE) (2020b): *PLE-CNE-20-12-3-2020* [en línea]. 16 marzo 2020. Disponible en [http://portal.cne.gob.ec/images/d/2020/INICIO\\_DE\\_PROCESO/NOTIFICACIÓN\\_No.\\_00045\\_PLE-CNE-20-12-3-2020\\_2.pdf](http://portal.cne.gob.ec/images/d/2020/INICIO_DE_PROCESO/NOTIFICACIÓN_No._00045_PLE-CNE-20-12-3-2020_2.pdf)
- Constitución de la República del Ecuador, 2008.

- CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO (CGE) (2021): Auditorías a contrataciones de emergencia caracterizaron a 2020. Carta. *Revista de la Contraloría* [en línea], enero 2021. No. 143. Disponible en <https://www.contraloria.gob.ec/multi-media/REVISTACARTA143/covid-19.html>.
- CÓRDOBA, Diana, PEREDO, Ana Maria y CHAVES, Paola (2021): Shaping alternatives to development: Solidarity and reciprocity in the Andes during COVID-19. *World Development*, marzo 2021. Vol. 139, pp. 105323. DOI 10.1016/j.worlddev.2020.105323.
- CORREA-QUEZADA, Ronny, GARCÍA-VÉLEZ, Diego Fernando, ÁLVAREZ-GARCÍA, José y TITUAÑA-CASTILLO, María del Cisne (2020): La COVID-19 y su impacto en la pobreza de Ecuador: método de escenarios. *Contaduría y Administración*, 7 octubre 2020. Vol. 65, no. 5, pp. 211. DOI 10.22201/fca.24488410e.2020.3039.
- COX, Gary W. y MORGENSTERN, Scott (2001): Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. *Comparative Politics*, enero 2001. Vol. 33, no. 2, pp. 171. DOI 10.2307/422377.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO ECUADOR (2020a): *Gestión de la Defensoría del Pueblo* [en línea]. 2020. Disponible en <https://www.dpe.gob.ec/gestion-de-la-defensoria-del-pueblo/>.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO ECUADOR (2020b): *Reportes de alertas ciudadanas de vulneraciones de derechos humanos* [en línea]. 2020. Disponible en <https://www.dpe.gob.ec/reportes-de-alertas-ciudadanas/>.
- DESLATTE, Aaron, HATCH, Megan E. y STOKAN, Eric (2020): How Can Local Governments Address Pandemic Inequities? *Public Administration Review*, septiembre 2020. Vol. 80, no. 5, pp. 827-831. DOI 10.1111/puar.13257.
- DUQUE FRANCO, Isabel, ORTIZ, Catalina, SAMPER, Jota y MILLAN, Gynna (2020): Mapping repertoires of collective action facing the COVID-19 pandemic in informal settlements in Latin American cities. *Environment and Urbanization*, octubre 2020. Vol. 32, no. 2, pp. 523-546. DOI 10.1177/0956247820944823.
- EL UNIVERSO (2021): Corte Constitucional rechaza desinformación provocada por “diversas autoridades” respecto a las competencias de esa instancia respecto a estados de excepción. *El Universo* [en línea]. Electrónica. Ecuador, 18 abril 2021. Disponible en <https://www.eluniverso.com/noticias/ecuador/corte-constitucional-rechaza-desinformacion-provocada-por-diversas-autoridades-respecto-a-las-competencias-de-esa-instancia-respecto-a-estados-de-excepcion-nota/>.

- ESPINOZA, Vicente, RABI, Violeta, ULLOA, Valentina y BAROZET, Emmanuelle (2019): Decision-Making and Informal Political Institutions in Chilean Sub-National Public Investment. *Public Organization Review*, marzo 2019. Vol. 19, no. 1, pp. 21-43. DOI 10.1007/s11115-018-00433-1.
- FERNÁNDEZ-NARANJO, Raúl Patricio, VÁSCONEZ-GONZÁLEZ, Eduardo, SIMBAÑA-RIVERA, Katherine, GÓMEZ-BARRENO, Lenin, IZQUIERDO-CONDOY, Juan S., CEVALLOS-ROBALINO, Doménica y ORTIZ-PRADO, Esteban (2021): Statistical data driven approach of COVID-19 in Ecuador: R o and R t estimation via new method. *Infectious Disease Modelling*, 2021. Vol. 6, pp. 232-243. DOI 10.1016/j.idm.2020.12.012.
- GONZÁLEZ-BUSTAMANTE, Bastián (2021): Evolution and early government responses to COVID-19 in South America. *World Development*, enero 2021. Vol. 137, pp. 105180. DOI 10.1016/j.worlddev.2020.105180.
- GREER, Scott L., KING, Elizabeth J., DA FONSECA, Elize Massard y PERALTA-SANTOS, Andre (2020): The comparative politics of COVID-19: The need to understand government responses. *Global Public Health*, 1 septiembre 2020. Vol. 15, no. 9, pp. 1413-1416. DOI 10.1080/17441692.2020.1783340.
- HAMILTON, Alexander, JAY, John y MADISON, James (2010): *El federalista*. (México: Fondo de Cultura Económica).
- HAZAMA, Yasushi y IBA, Şeref (2017): Legislative agenda setting by a delegative democracy: omnibus bills in the Turkish parliamentary system. *Turkish Studies*, 3 abril 2017. Vol. 18, no. 2, pp. 313-333. DOI 10.1080/14683849.2016.1261022.
- HUERTAS-HERNÁNDEZ, Sergio (2021): Asamblea Nacional de Ecuador en tiempos de pandemia: ¿qué hacen nuestros legisladores? Clivajes. *Boletín de la Asociación Ecuatoriana de Ciencia Política*. febrero 2021. Vol. 6, no. 5, pp. 11-15.
- INSTITUTO ECUATORIANO DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (INEC) (2020): *Encuesta Nacional Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)* [en línea]. Base de Datos. Ecuador: Instituto Ecuatoriano de Estadística y Censos (INEC). Disponible en <http://www.ecuadorencifras.gob.ec> [Fecha de consulta 26 abril 2021].
- INSTITUTO ECUATORIANO DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (INEC) (2021): *Encuesta Nacional Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)* [en línea]. *Base de Datos. Ecuador: Instituto Ecuatoriano de Estadística y Censos (INEC)*. Disponible en <http://www.ecuadorencifras.gob.ec> [Fecha de consulta 26 abril 2021].
- JAMES, Toby S. (2021): New development: Running elections during a pandemic. *Public Money & Management*. 2 enero 2021. Vol. 41, no. 1, pp. 65-68. DOI: 10.1080/09540962.2020.1783084.

- KRUTZ, Glen S. (2000): Getting around Gridlock: The Effect of Omnibus Utilization on Legislative Productivity. *Legislative Studies Quarterly*, noviembre 2000. Vol. 25, no. 4, pp. 533. DOI 10.2307/440433.
- KRUTZ, Glen S. (2001a): *Hitching a ride: omnibus legislating in the U.S.* Congress. Columbus: Ohio State University Press (Parliaments and legislatures series).
- KRUTZ, Glen S. (2001b): Tactical Maneuvering on Omnibus Bills in Congress. *American Journal of Political Science*, enero 2001. Vol. 45, no. 1, pp. 210. DOI: 10.2307/2669368.
- LANDMAN, Todd y SPLENDORE, Luca Di Gennaro (2020): Pandemic democracy: elections and COVID-19. *Journal of Risk Research*, 2 agosto 2020. Vol. 23, no. 7-8, pp. 1060-1066. DOI 10.1080/13669877.2020.1765003.
- Lexis (2021). [en línea]. *Ecuador*. Disponible en <https://www.lexis.com.ec>.
- LINZ, Juan J. (1990): The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy*. Winter, 1990. Vol. 1, no. 1, pp. 51-69. DOI 10.1353/jod.1990.0011.
- LLANOS, Mariana y MARSTEINTREDET, Leiv (2010): *Presidential breakdowns in Latin America: causes and outcomes of executive instability in developing democracies* [en línea]. New York: Palgrave Macmillan. Disponible en <http://www.dawsonera.com/depp/reader/protected/external/AbstractView/S9780230105812> [Fecha de consulta: 29 abril 2021].
- MARSTEINTREDET, Leiv (2008): Las consecuencias sobre el régimen de las interrupciones presidenciales en América latina. *América Latina Hoy* [en línea]. 1 diciembre 2008, Vol. 49. DOI: 10.14201/alh.1349.
- MARSTEINTREDET, Leiv (2011): Rendición de cuentas horizontal y preponderancia presidencial: una combinación difícil. El caso de República Dominicana, 1967-2009. *América Latina Hoy*, 14 marzo 2011. Vol. 56, pp. 85-109. DOI: 10.14201/alh.7787.
- MARSTEINTREDET, Leiv (2014): Explaining variation of executive instability in presidential regimes: Presidential interruptions in Latin America. *International Political Science Review*, marzo 2014. Vol. 35, no. 2, pp. 173-194. DOI: 10.1177/0192512112459548.
- MARSTEINTREDET, Leiv y BERNTZEN, Einar (2008): Reducing the Perils of Presidentialism in Latin America through Presidential Interruptions. *Comparative Politics*, 1 octubre 2008. Vol. 41, no. 1, pp. 83-101. DOI 10.5129/001041508X12911362383714.

- MASSICOTTE, Louis (2013): Omnibus Bills in Theory and Practice. *Canadian Parliamentary Review*, 2013. Vol. 36, no. 1, pp. 13-17.
- MINISTERIO DE FINANZAS (2021): *Informe de Ejecución Presupuestaria* [en línea]. Base de Datos. Ecuador: Ministerio de Finanzas. Disponible en <https://www.finanzas.gob.ec/ejecucion-presupuestaria/> [Fecha de consulta: 26 abril 2021].
- MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA (MSP) (2021a): *Actualización de caso de coronavirus en Ecuador* [en línea]. 2021. Disponible en <https://www.salud.gob.ec/actualizacion-de-casos-de-coronavirus-en-ecuador/>.
- MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA (MSP) (2021b): *Plan Vacunarse* [en línea]. 2021. Disponible en <https://www.planvacunarse.ec>.
- MITOFSKY (2020): *Aprobación de Mandatarios. América y el Mundo* [en línea]. Disponible en <http://www.consulta.mx/index.php/encuestas-e-investigaciones/el-mundo/item/1329-mandatarios-2020>. [Fecha de consulta: 21 mayo 2020].
- MITOFSKY (2021): *Aprobación de Mandatarios. América y el Mundo* [en línea]. Disponible en <http://www.consulta.mx/index.php/encuestas-e-investigaciones/el-mundo/item/1329-mandatarios-rank> [Fecha de consulta: 21 mayo 2020].
- MONTESQUIEU (1906): *El Espíritu de las Leyes. Biblioteca de Derecho y Ciencias Sociales* (Madrid).
- MORENO GARCÉS, Lenin (2020): *Decreto Ejecutivo 1017.* , 1017. 16 marzo 2020. 1017.
- NOBOA, Adriana (2020): La futura Asamblea se enfrentará al reto de mejorar su imagen. Primicias [en línea]. *Electrónica*. Ecuador, 27 noviembre 2020. Disponible en <https://www.primicias.ec/noticias/politica/futura-asamblea-nacional-reto-mejorar-imagen/> [Fecha de consulta: 26 abril 2021].
- OLIVARES L., Alejandro y MEDINA P., Pablo (2020): La persistente debilidad institucional de Ecuador: Protestas, elecciones y divisiones políticas durante el 2019. *Revista de ciencia política*, 2020. Vol. 40, no. 2, pp. 315-349. DOI 10.4067/S0718-090X2020005000110.
- ORELLANA-CRESPO, Gloria Catalina y PINOS-JAÉN, Camilo Emanuel (2021): Las garantías constitucionales durante el estado de excepción en el contexto de la pandemia COVID-19, en Ecuador. *Polo del Conocimiento*, 2021. Vol. 6, no. 1, p. 28. DOI: 10.23857/pc.v6i1.2213.
- ØSTEBØ, Peder y BYE, Vegard (2020): COVID-19 in Latin America Challenges, responses, and consequences. *Norwegian Institute of International Affairs (NUPI)*. 2020, p. 8.

- PADOVANO, Fabio, SGARRA, Grazia y FIORINO, Nadia (2003): Judicial Branch, Checks and Balances and Political Accountability. *Constitutional political Economy*, 2003. Vol. 14, pp. 47-70.
- PALACIO, María Gabriela (2021): Ecuador's Social Policy Response to Covid-19: Expanding Protection Under High Informality. *CRC 1342 Global Dynamics of Social Policy* [en línea]. 2021. Vol. 14. Disponible en <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-71880-2>.
- PAZ, Diana Marcela y SANTELICES, María Caridad (2020): (In)capacidades de política en tiempos de Covid-19: comprendiendo las respuestas económicas de Colombia y Ecuador. *Análisis políticp*, 2020. Vol. 100, pp. 72-91.
- PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal S. (2008): Instituciones, Coaliciones Callejeras e Inestabilidad Política: Perspectivas Teóricas sobre las Crisis Presidenciales. *América Latina Hoy*, 2008. Vol. 49, p. 23.
- PERSSON, T., ROLAND, G. y TABELLINI, G. (1997): Separation of Powers and Political Accountability. *The Quarterly Journal of Economics*, 1 noviembre 1997. Vol. 112, no. 4, pp. 1163-1202. DOI: 10.1162/003355300555457.
- POLGA HECIMOVICH, John (2010): *Políticas, militares y ciudadanos: un análisis de las caídas presidenciales en Ecuador, 1997-2005*. 1. ed. (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador : Abya Yala : Corporación Editora Nacional. Serie Magíster, v. 94).
- PRIMICIAS (2021): Ecuador llega a 341.619 contagios de coronavirus. *Primicias* [en línea]. de abril de 2021. Disponible en <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/8-abril-2021-ecuador-contagios-coronavirus/>.
- PULEJO, Massimo y QUERUBÍN, Pablo (2021): Electoral concerns reduce restrictive measures during the COVID-19 pandemic. *Journal of Public Economics*, junio 2021. Vol. 198, p. 104387. DOI: 10.1016/j.jpubeco.2021.104387.
- RADIO LA CALLE (2020): La ley humanitaria desnuda el vínculo con la derecha nacional. Radio La Calle [en línea]. *Electrónica*. Ecuador, 16 mayo 2020. Disponible en <https://radiolacalle.com/la-ley-humanitaria-desnuda-el-vinculo-con-la-derecha-nacional/> [Fecha de consulta: 26 abril 2021].
- RADIO PICHINCHA (2021): Autoridades de la CC y el Gobierno se enfrascan en una controversia por los estados de excepción - Pichincha Universal. *Pichincha Comunicaciones EP* [en línea]. 18 abril 2021. Disponible en <https://www.pichinchacomunicaciones.com.ec/autoridades-de-la-cc-y-el-gobierno-se-enfrascan-en-una-controversia-por-los-estados-de-excepcion/>.

- RAMÍREZ DE LA CRUZ, Edgar E., GRIN, Eduardo José, SANABRIA-PULIDO, Pablo, CRAVACUORE, Daniel y ORELLANA, Arturo (2020): The Transaction Costs of Government Responses to the COVID-19 Emergency in Latin America. *Public Administration Review*, julio 2020. Vol. 80, no. 4, pp. 683-695. DOI: 10.1111/puar.13259.
- SARASTY, Oscar, CARPIO, Carlos E., HUDSON, Darren, GUERRERO-OCHOA, Patricia A. y BORJA, Ivan (2020): The demand for a COVID-19 vaccine in Ecuador. *Vaccine*, diciembre 2020. Vol. 38, no. 51, pp. 8090-8098. DOI: 10.1016/j.vaccine.2020.11.013.
- SHUGART, Matthew Soberg y CAREY, John M. (1992): *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics* (Cambridge: Cambridge University Press).
- SOTOMAYOR VALAREZO, María Patricia (2019): El poder constitucional en América Latina: hacia una tipología de las cortes constitucionales de la región. *OPERA*. 18 febrero 2019. No. 24, pp. 5-26. DOI: 10.18601/16578651.n24.02.
- TORRES, Irene y LÓPEZ-CEVALLOS, Daniel (2021): In the name of COVID-19: legitimizing the exclusion of community participation in Ecuador's health policy. *Health Promotion International*. 20 enero 2021. P. daaa139. DOI: 10.1093/heapro/daaa139.
- TUAZA CASTRO, Luis Alberto (2020): El COVID-19 en las comunidades indígenas de Chimborazo, Ecuador. *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, 1 octubre 2020. Vol. 15, no. 4, pp. 413-424. DOI: 10.1080/17442222.2020.1829793.
- ULLOA TORRES, Camila (2017): Las legislaturas como agentes de fiscalización. Un análisis comparado de las capacidades de control en Ecuador, Perú y Bolivia. *Política. Revista de Ciencia Política*, 2017. Vol. 55, no. 2, pp. 103-132. DOI: 10.5354/0716-1077.2017.53181.
- VALENZUELA, Arturo (2004): Latin American Presidencies Interrupted. *Journal of Democracy*. 2004. Vol. 15, no. 4, pp. 5-19. DOI 10.1353/jod.2004.0075.

### Apéndice 1

Tabla 3: Decretos Ejecutivos por Estado de Excepción por pandemia de la COVID-19.

Decreto numer	Contenido	Fecha	Tipo	N° Sentencia CCE	Dictamen
1017	Declárese el 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, que representan un alto riesgo de contagio para toda la ciudadanía.	16/3/20	Estado de excepcion covid	1 - 2 0 - EE/20	Constitucional
1019	Se establece como zona especial de seguridad a toda la provincia del Guayas, a fin de mitigar los riesgos, precautelar la salud, proteger a la población, evitar el contagio del virus COVID-19.	23/03/20	D e c l a r a c i ó n de Zona de Emergencia en la Provincia del Guayas	1-20-EE/20A	Constitucional
1052	Se renueva el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional, por los casos confirmados y número de fallecidos a causa del virus COVID-19 en Ecuador, que siguen representando un alto riesgo de contagio para toda la ciudadanía y generan afectación a los derechos a la salud y convivencia pacífica del Estado.	15/5/20	Renovacion estado de excepcion covid	2 - 2 0 - EE/20	Constitucional

1074	Declarase el estado de excepción en todo el territorio nacional, por calamidad pública por la presencia de la COVID-19 en el Ecuador y por la emergencia económica sobreviniente a la emergencia sanitaria que atraviesa el país, a fin de poder, por un lado, continuar con el control de la enfermedad a través de medidas excepcionales necesarias para mitigar su masivo contagio; y, por otro lado, establecer mecanismos emergentes que permitan enfrentar la recesión económica así como la crisis fiscal y generar las bases para iniciar un proceso de recuperación económica para el Estado ecuatoriano.	15/6/20	Estado de excepción covid	3 - 2 0 - EE/20	Constitucional
1126	Se renueva 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 en el Estado ecuatoriano.	14/8/20	Renovación estado de excepción covid	5 - 2 0 - EE/20	Constitucional
1217	Se declara el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional, por el grave incremento en el contagio de la COVID-19 por causa de las aglomeraciones, así como la exposición a una mutación con mayor virulencia importada.	21/12/20	Estado de excepción covid	7 - 2 0 - EE/20	Parcialmente constitucional
1282	Se declara el estado de excepción por calamidad pública en las provincias de Azuay, El Oro, Esmeraldas, Guayas, Loja, Manabí, Pichincha y Santo Domingo de los Tsáchilas, por la situación agravada de la COVID-19, sus consecuencias en la vida y salud de los ciudadanos, y sus efectos en el Sistema de Salud Pública, a fin de reducir la velocidad de contagio del virus.	1/4/21	Estado de excepción covid	1 - 2 1 - EE/21	Parcialmente constitucional

1291	Se declara el estado de excepción por calamidad pública por el contagio acelerado y afectación a grupos de atención prioritaria, que producen las nuevas variantes de la COVID, y por conmoción interna, debido a la saturación del sistema de salud y desabastecimiento de medicamentos e insumos médicos necesarios para la atención emergente de la enfermedad, a consecuencia del agravamiento de la pandemia, a fin de mitigar y reducir la velocidad de contagio y descongestionar el sistema de salud pública en las provincias de Azuay, Imbabura, Loja, Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas, Guayas, Pichincha, Los Ríos, Esmeraldas, Santa Elena, Tungurahua, Carchi, Cotopaxi, Zamora Chinchipe, El Oro y Sucumbíos.	21/4/21	Estado de excepción covid	2 - 2 1 - EE/21	Constitucional
------	--	---------	---------------------------	-----------------	----------------