



Efectos de los estados de excepción a consecuencia de la emergencia sanitaria por la pandemia derivada de la covid-19

Effects of states of exception as a result of the health emergency due to the pandemic derived from covid-19

Efeitos dos estados de exceção em decorrência da emergência sanitária decorrente da pandemia derivada da covid-19

Johanna Esther Bustamante-Carbo ^I
jbustamante9@utmachala.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0002-5530-4066>

José Eduardo Correa-Calderón ^{II}
jecorrea@utmachala.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0002-2071-1008>

Correspondencia: jbustamante9@utmachala.edu.ec

Ciencias Sociales y Políticas
Artículo de Investigación

* **Recibido:** 23 de junio de 2022 * **Aceptado:** 12 de julio de 2022 * **Publicado:** 05 de agosto de 2022

- I. Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador, Universidad Técnica de Machala, Ecuador.
II. Magíster en Derecho Constitucional, Universidad Técnica de Machala, Ecuador.

Resumen

La Constitución de la República del Ecuador, consagra mecanismos para actuar en situaciones ordinarias, así como mecanismos para afrontar insurrecciones internas o amenazas externas. A través del presente artículo resaltaremos los efectos que los estados de excepción dictamos como consecuencia de la emergencia sanitaria por la pandemia derivada de la covid-19 en el Ecuador, durante los años 2020 y 2021; siendo un total de seis (6) Decretos Ejecutivos decretando Estados de excepción y tres (3) renovaciones de dichos Estados de excepción. Para lo cual se realizará un análisis documental en marco a que es resultado de la recopilación y análisis de la información recabada de revistas, páginas de internet y cuerpos legales referentes sobre la institución jurídica de los Estados de excepción. Se aplicó el método inductivo – deductivo y el método exegetico para la interpretación de las distintas leyes, instrumentos internacionales, principios, análisis de los Decretos Ejecutivos emitidos a consecuencia de la emergencia sanitaria por la pandemia de la covid-19 y revisión de los Dictámenes de la Corte Constitucional a efectos del Control de Constitucionalidad de los Decretos Ejecutivos de Estado de excepción, con la finalidad de conocer cuál es la naturaleza y alcance del Estado de excepción y poder establecer las respectivas conclusiones.

Palabras clave: Estados de excepción; derechos; principios; Control Constitucional.

Abstract

The Constitution of the Republic of Ecuador establishes mechanisms to act in ordinary situations, as well as mechanisms to deal with internal insurrections or external threats. Through this article we will highlight the effects that the states of exception dictate as a consequence of the health emergency due to the pandemic derived from covid-19 in Ecuador, during the years 2020 and 2021; being a total of six (6) Executive Decrees decreeing states of exception and three (3) renewals of said states of exception. For which a documentary analysis will be carried out in the framework that is the result of the compilation and analysis of the information collected from magazines, internet pages, and legal bodies referring to the legal institution of the states of exception. The inductive - deductive method and the exegetical method were applied for the interpretation of the different laws, international instruments, principles, analysis of the executive decrees issued as a result of the health emergency due to the covid-19 pandemic and review of

the opinions of the Constitutional Court for the purposes of constitutional control of state of emergency decrees, in order to know the nature and scope of the state of emergency and to be able to establish the respective conclusions.

Keywords: Exception States; Rights; beginning; Constitutional Control.

Resumo

A Constituição da República do Equador estabelece mecanismos para atuar em situações ordinárias, bem como mecanismos para lidar com insurreições internas ou ameaças externas. Através deste artigo destacaremos os efeitos que os estados de exceção ditam como consequência da emergência sanitária devido à pandemia derivada da covid-19 no Equador, durante os anos de 2020 e 2021; sendo um total de 6 (seis) Decretos Executivos que decretam Estados de exceção e três (3) renovações de ditos Estados de exceção. Para o qual será realizada uma análise documental no quadro que resulta da compilação e análise da informação recolhida em revistas, páginas de internet e órgãos jurídicos referentes ao instituto jurídico dos Estados de exceção. O método indutivo-dedutivo e o método exegético foram aplicados para a interpretação das diferentes leis, instrumentos internacionais, princípios, análise dos Decretos Executivos emitidos em decorrência da emergência sanitária devido à pandemia de covid-19 e revisão dos Pareceres de o Tribunal Constitucional para efeitos do Controlo de Constitucionalidade dos Decretos Executivos do Estado de Exceção, a fim de conhecer a natureza e alcance do Estado de Exceção e poder estabelecer as respetivas conclusões.

Palavras-chave: Estados de exceção; Direitos; começo; Controle Constitucional.

Introducción

El estado de excepción es un mecanismo utilizado por los gobernantes cuando la vida cotidiana de un estado se ve afectada de manera imprevista por causas humanas o naturales. Con la propagación del virus de la covid-19 alrededor del mundo y tras el aumento acelerado de contagios en el Ecuador, el 16 de marzo de 2020, el Presidente en funciones decretó un primer estado de excepción cuya justificación fue “calamidad pública” para contener la propagación del virus, sin embargo, desde ese primer Decreto Ejecutivo hasta la actualidad se han decretado otros estados de excepción cuya justificación se han enmarcado por “calamidad pública”.

La Constitución del Ecuador su artículo 164, faculta al Presidente de la República decretar en parte o todo el territorio nacional estados de excepción, en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural, siendo una medida extraordinaria y temporal ante situaciones desbordantes, que permiten a los gobernantes restringir o limitar derechos constitucionales de los ciudadanos, tales como: el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información.

Este instrumento excepcional no debería ser activado de manera frecuente e injustificada, puesto que el fin perseguido es la recuperación o conservación de la normalidad frente a sucesos amenazadores contra el Estado, que no podrían ser resueltos bajo un régimen ordinario; sin embargo, hemos visto como en nuestro país se ha activado este mecanismo de manera repetitiva y sin respetar las condiciones pre-establecidas en la Constitución, reflejando quizás un lento o casi nulo accionar del aparataje estatal, que ante la emergencia sanitaria producto de la pandemia derivada de la covid -19, ha usado este mecanismo extraordinario de manera reiterada pese a que la Constitución del Ecuador establece que los mismos deben observar los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad.

De acuerdo a lo mencionado se considera importante el desarrollo del presente trabajo de investigación, que tiene como objetivo principal determinar los principales efectos de los estados de excepción a consecuencia de la emergencia sanitaria por la pandemia derivada de la covid -19; además, como objetivos específicos: 1) Analizar la institución jurídica de los estados de excepción; 2) Identificar los efectos producidos de los Decretos Ejecutivos de estados de excepción a consecuencia de la emergencia sanitaria por la pandemia derivada de la covid -19; y 3) Evaluar los efectos de los controles de constitucionalidad realizados a los estados de excepción a consecuencia de la emergencia sanitaria por la pandemia de la covid -19.

Finalmente se ha considerado recomendar que en una situación fuera de lo cotidiano, se use el estado de excepción cumpliendo los principios constitucionales y solo en casos excepcionales; así también, instar a las instancias correspondientes contar con asesoramiento constitucional con el objeto de evitar atropellar derechos en el uso ilegal de los Estados de excepción.

Metodología

Para el cumplimiento de los objetivos propuestos, la presente investigación se llevó a cabo aplicando un enfoque cualitativo, enmarcados en describir las cualidades del problema objeto de la investigación; de tipo no experimental por cuanto no se manipuló deliberadamente la variable, es decir se observó “información en situaciones ya dadas” (Cifuentes, 2011) de los diferentes Decretos Ejecutivos de estado de excepción a consecuencia de la emergencia sanitaria por la pandemia derivada de la covid-19 en el Ecuador; así mismo, esta investigación tiene un alcance explicativo al procurar como una meta de la investigación despejar y una posible solución al problema respecto al reiterado uso del mecanismo extraordinario por parte del Presidente de la República, en los años 2020-2021.

Por otra parte, la metodología utilizada fue el método documental, debido a que es el resultado de la recopilación y análisis de la información recolectada de los artículos de revistas, información encontrada de las páginas de internet, respecto a los estados de excepción. Se hizo uso del método deductivo y exegético jurídico, a través de los cuales se hizo posible la interpretación de los distintas leyes, instrumentos internacionales y principios respecto a los estados de excepción, el análisis de los Decretos Ejecutivos emitidos a consecuencia de la emergencia sanitaria por la pandemia de la covid -19 y los Dictámenes de la Corte Constitucional a efectos del control de constitucional de los Decretos Ejecutivos de estado de excepción, con la finalidad de conocer cuál es la naturaleza y alcance del estado de excepción en el Ecuador y poder establecer las respectivas conclusiones.

Resultados y discusión

1. Estado de excepción

El régimen de excepción analizado a través de la presente investigación, tiene su preludeo histórico de origen en la época de la República Romana. Según Martínez: “el estado de excepción tiene antecedentes en la figura del dictador romano”. (2011, pág. 73) En aquella época el Dictador era un Magistrado con poder absoluto transitorio, no forzado a respetar el principio de legalidad, que dictó normas de duración temporal urgente que suspendían las libertades ciudadanas e incluso el derecho a la vida, para enfrentar emergencias militares o tareas excepcionales. Históricamente también durante el denominado Estado Nazi, se registran

restricciones de los derechos consagrados en la Constitución de Weimar, referentes a las libertades personales, a través del denominado Decreto para la protección del pueblo y del estado. “El decreto no fue nunca revocado, de modo que todo el Tercer Reich puede ser considerado, desde el punto de vista jurídico, como un estado de excepción que duró doce años” (Agamben, 2005, pág. 25).

A lo que en un inicio surgió como un mecanismo excepcional, según menciona Silva:

El estado de excepción constituye una delgada línea que separa el absolutismo de un sistema relativamente democrático. De tal suerte que la anormalidad, que fundamente la excepcionalidad es, por decir de alguna manera, la ruta velada para insertar por la ruta constitucional el germen del autoritarismo o absolutismo. (Silva-Fernández, 2016)

Es decir, con el objeto de rescatar o conservar el control contra todo suceso amenazador los ciudadanos quedaban en indefensión ante la suspensión ciertos derechos, mismo criterio es compartido por Agamben el cual ha considerado “el estado de necesidad no es un estado del derecho sino un espacio sin derecho, es decir que no se trata de una dictadura, sino más bien es un espacio vacío de derecho” (Agamben, 2005). Puesto que, aunque es el soberano elegido democráticamente quien lo emite, es el mismo soberano llamado a proteger y garantizar el ejercicio de los derechos humanos de los ciudadanos, quien suspende el ejercicio de los derechos a través de un Estado de excepción.

En los países de Latinoamérica, posterior a alcanzar su independencia mayoritariamente de la corona española, dentro de sus Constituciones han establecido normas y lineamientos para evitar de alguna manera afectaciones de los derechos humanos de los ciudadanos, tras la declaración de las situaciones de emergencia, es así que en la República Chilena según Lautaro Ríos en su breve relato de los estados de excepción, ha indicado que:

En los ciento cuarenta años que abarca la vigencia de nuestras dos primeras grandes constituciones (...) la regulación jurídica de los E.E.C. se preocupó más de la preservación del orden público y la seguridad del Estado que de los derechos fundamentales, que quedaron en un relativo desamparo.” (Alvarez, 2002)

Siendo así que, en la actual Constitución Chilena, normaliza que la afectación de los derechos fundamentales puede ver limitados por cuatro situaciones:

El ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución asegura a todas las personas sólo puede ser afectado bajo las siguientes situaciones de excepción: guerra externa o interna,

conmoción interior, emergencia y calamidad pública, cuando afecten gravemente el normal desenvolvimiento de las instituciones del Estado. (Constitución de Chile, 1980)

La Constitución Política de Colombia de 1991 delimita la declaración de Estado de excepción: a) estado de guerra exterior: “para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra, y procurar el restablecimiento de la normalidad” y, b) estado de conmoción interior “En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía”.

En el derecho internacional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José", suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos en San José, define al Estado de excepción artículo 27 numeral primero:

En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. (Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969)

De la misma manera en el “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos” artículo 4 se establece un texto similar respecto al Estado de excepción:

En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966)

Como hemos visto en ambos instrumentos de Derechos Humanos, se dota a los Estados con herramientas que rigen la vida de una nación no sólo en situaciones normales, sino también ante situaciones de anormalidad, permitiéndoles a los Estados adoptar medidas que suspendan

obligaciones contraídas a través de las declaraciones del estado de excepción, sin que ello implique consentimiento ilimitado de medidas que puedan afectar la democracia de un Estado.

En el Ecuador el manejo de las situaciones fuera de lo cotidiano/excepcional, se incluyeron en nuestro ordenamiento jurídico a partir de la Constitución de 1835, la primera desde que pasó a denominarse como República del Ecuador, regulándose que en caso de invasión exterior o conmoción interna el Ejecutivo ante el Congreso o en su receso ante el Consejo de Gobierno informaba la situación, se calificaba el peligro y se le dotaba de facultades necesarias al Ejecutivo para restablecer la tranquilidad y seguridad de la República. En la Constitución de 1869 se incorporó el término “estado de sitio” el cual era declarado en los casos de ataques externos o conmoción interna; término usado igualmente en la Constitución de 1967: “En caso de conmoción interna o de conflicto con el exterior, podrá el Presidente de la República declarar el estado de sitio en todo o en parte del territorio nacional, para precaver, afrontar o poner fin a la situación emergente.”

En la Constitución de 1979, se denominó al actual estado de excepción como “estado de emergencia”, siendo el Presidente de la República el facultado para declararlo en caso de inminente agresión externa, de guerra internacional o de grave conmoción o catástrofe interna, dicho decreto debía ser notificado al Congreso Nacional, o al Tribunal de Garantías Constitucionales quienes podrán revocarlo por falta de justificación, expresión así mismo usado en la Constitución de 1998 artículo 180. No obstante, el término “estado de excepción” tiene su origen en la Constitución de 2008, que guardan estrecha relación con lo contenido en la normativa internacional del que forma parte el Ecuador.

La Constitución de la República del Ecuador de 2008, creada por la Asamblea Constituyente y aprobada a través de consulta popular, establece en su artículo primero que el Ecuador es un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, siendo deber primordial del Estado y de quienes lo conforman, cumplir y hacer cumplir todas y cada una de las garantías constitucionales, “apartándose de la definición anterior del “Estado social de derecho”. La distinción no es casual ni superficial; podría interpretarse en la perspectiva de que los derechos consagrados en la Constitución prevalecerían, sobre todo, incluso sobre “el derecho””. (Ugalde, 2008). Es ahí que el aporte de la actual Constitución es el reconocimiento de un amplio catálogo de derechos constitucionales, los cuales son de aplicación inmediata por parte del Estado, sus órganos, autoridades o de quienes ejerzan una potestad estatal. En cuanto al mecanismo extraordinario que

puede ser usado por el Poder Ejecutivo, ante un hecho fáctico que atente contra la vida del Estado Ecuatoriano, la Constitución de 2008, en su artículo 164 determina que el Ejecutivo a través del Presidente de la República mediante Decreto Ejecutivo, frente a situaciones de “agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural” tiene la potestad de limitar o suspender el ejercicio libre de ciertos derechos, tales como la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información.

Al igual que, previo hacer uso de esta herramienta excepción, el Poder Ejecutivo Ecuatoriano debe observar los “principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad”. Para Ramiro Ávila el principio es “una norma abstracta “porque puede iluminar o servir como parámetro de interpretación para cualquier norma jurídica y para cualquier situación fáctica.” (Ávila Santamaría, 2008), además Redrobán considera a los principios como “conjuntos de reglas que poseen un valor normativo que actúan dentro de un ordenamiento jurídico” (Redrobán, 2021), siendo estos principios en los estados de excepción un límite constitucional ante posibles usos abusivos de este mecanismo excepcional.

- El principio de necesidad, refiere a la imposibilidad de poder aplicar normativa existente para repeler una situación concreta, en el caso ecuatoriano se justifica ante la existencia de una agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural, para Maria Dávalos “La “necesidad” a la que se refiere este principio, debe ser estimada de manera sumamente objetiva, responder a un objetivo legítimo y guardar relación con dicho objetivo”. (Dávalos Muirragui, 2008)

- En cuanto al principio de proporcionalidad, para Miguel López Olvera, este principio apunta a la existencia de una relación proporcional “entre las medidas adoptadas y la gravedad de la crisis” (Olvera, 2010), a través de dicho principio el gobernante debe justificar que las medidas adoptadas guardan estrecha relación entre el objeto de controlar o enfrentar la situación anormal, o dicho de otro modo este principio apunta hacia la prohibición de los excesos por parte de los gobernantes, “las restricciones o suspensiones impuestas lo sean “en la medida estrictamente limitada a la exigencia de la situación” (Despouy, 1999)

- El principio de legalidad, contempla la existencia de un ordenamiento jurídico que lo regule, “contar con las normas que los regulen y sus mecanismos de control” (Díaz, 2012) en el caso ecuatoriano, la Constitución de la República regula esta institución, así como también, regula

quienes son los organismos encargados de ejecutar el control, considerando importante que, a más de las regulaciones sobre los estados de excepción, los mismo están sujetos al control interno como externo,

- El principio de temporalidad en los Estados de excepción apunta a establecer el tiempo de aplicación, ya que, al ser un mecanismo excepcional, no debe ser ilimitado, nuestra Constitución de la República establece que el Presidente de la República podrá dictar Estado de excepción con una duración máxima de sesenta días y si persiste las causas que motivó la excepcionalidad se podrá prorrogar hasta treinta días más.

- Principio de territorialidad, es la determinación del ámbito de aplicación del Decreto de Estado de excepción, es decir, “en el Decreto debe fijarse el lugar donde se van aplicar las medidas extraordinarias que conlleva un Estado de Excepción” (Veintemilla, Aguilera, Correa, 2021); el artículo 164 de la Constitución 2008 precisa que su aplicación puede ser en todo el territorio nacional o focalizado en parte del mismo.

- El principio de razonabilidad, se relaciona estrechamente con la proporcionalidad entre la causa y los mecanismos adoptados con el objeto de evitar una desmedida aplicación de los Estados de excepción; en definitiva, cada uno de los principios establecidos en la Constitución de la República del Ecuador de 2008, conforme lo indicado por la Corte Constitucional le dan legitimidad: “que la declaratoria de un estado de excepción debe respetar los principios señalados en el art. 164, segundo inciso de la Constitución. Estos principios caracterizan a un estado de excepción y tornan legítimo.” (Sentencia Nro. 0003-09- SEE-CC , 2009)

Además, como otro elemento importante de los estados de excepción, se desprende “la notificación”, el artículo 166 de la Constitución de la República, indica que, una vez firmado el Decreto de estado de excepción por parte del Presidente, este debe ser notificado dentro de las cuarenta y ocho horas a la Asamblea Nacional, Corte Constitucional y a los Organismos Internacionales que corresponda, dicha notificación tiene como efecto inmediato el control o verificación de las circunstancias que llevaron a dictar el estado de excepción. En el ámbito internacional el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ha establecido que los Estados parte del convenio deberán informar a los demás Estados Partes, cuando se haga uso del derecho de suspensión.

Ley Orgánica de la Función Legislativa, en su artículo 46 establece que una vez notificado el Decreto de estado de excepción bajo motivación podrán ser revocados por parte de la Asamblea

Nacional, “sin perjuicio del pronunciamiento que sobre su constitucionalidad pueda realizar la Corte Constitucional.” De los Decretos de estado de excepción objeto de estudio no se han realizado ningún tipo de verificación por parte de la actual Asamblea Nacional, cabe destacar que la normativa constitucional ni la infra constitucional no precisa bajo que argumentación se podrá revocar un Decreto Ejecutivo de estado de excepción, por parte de la Asamblea Nacional.

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, establece en su artículo 119, una vez notificada el Decreto de estado de excepción dentro de los cuarenta ochos siguientes a su firma o en su defecto de oficio, la Corte Constitucional realizará un control formal y material con el objeto de “garantizar el disfrute pleno de los derechos constitucionales y salvaguardar el principio de separación y equilibrio de los poderes públicos.”

Por otra parte, el artículo 28 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, define a los estados de excepción como respuesta a graves amenazas de origen natural o antrópico que afectan a la seguridad pública y del Estado, se dictan por decreto en caso de estricta necesidad cuando el orden institucional no es capaz de responder a las amenazas de seguridad de las personas y del Estado, siendo un régimen de legalidad, por cuanto no se podrán cometer arbitrariedades en el contexto de la declaración. Estos estados de excepción deben cumplir causa, motivación, ámbito territorial, duración y medidas, y funciones y actividades que realizarán las instituciones públicas y privadas involucradas.

2. Decretos de estado de excepción a consecuencia de la emergencia sanitaria por la pandemia derivada de la covid -19

2.1. Primer estado de excepción: El 31 de diciembre de 2019, en la ciudad de Wuhan (China), apareció un nuevo virus que se denominó covid-19, dicho virus se extendió a todos los continentes y por su alta capacidad de contagio, los niveles de propagación de la enfermedad y su gravedad la Organización Mundial de la Salud (OMS), el día miércoles 11 de marzo de 2020, a través de su Director General declaró el brote de coronavirus como pandemia global:

Pidiendo a los países intensificar las acciones para mitigar su propagación, proteger a las personas y trabajadores de salud, y salvar vidas; considerando que no será únicamente una crisis de salud pública, es una crisis que afectará a todos los sectores, y por esa razón todos los sectores y todas las personas deben tomar parte en la lucha (Ghebreyesus, 2020).

Tras el aumento exponencial de contagios en el nuestro país, el 16 de marzo de 2020 se decretó un primer Estado de excepción, revolviéndose lo siguiente:

“(…) Artículo 1.- DECLÁRASE 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 todo la ciudadanía y generan afectación a los derechos a la salud y convivencia pacífica del Estado, a fin de controlar la situación de emergencia sanitaria para garantizar los derechos de las personas ante la inminente presencia del virus COVID-19 en Ecuador”. (Decreto Ejecutivo 1017, 2020)

Mediante este Decreto Ejecutivo de aplicación territorial nacional por 60 días, observó el principio de necesidad “por calamidad pública” puesto que la pandemia por la covid-19, era un virus desconocido que afectó la vida, salud y economía de los ecuatorianos. Se suspendieron el ejercicio de ciertos derechos, tales como la libertad de tránsito, con el objeto contener la propagación del virus de la covid-19; el derecho de asociación y reunión, pretendiendo evitar el contagio comunitario, cuyo énfasis era el realizar cercos epidemiológicos en la población que haya tenido contacto directo con casos positivos o sospechosos. Así mismo con el objeto de mitigar los efectos del virus se dispuso la movilización en especial Policía Nacional, las Fuerzas Armadas, el Ministerio de Salud Pública y el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, dándole a cada una de estas instituciones actuaciones concretas y sin desconocer los derechos constitucionales, así como también la provisión de servicios públicos, además se dictaminó toque de queda.

2.2. Renovación al primer estado de excepción: La Constitución de la República del Ecuador, artículo 166 inciso segundo, reconoce que el estado de excepción podrá durar máximo sesenta días; sin embargo, el mismo cuerpo legal fija “de persistir los motivos que originaron la declaratoria este plazo podría extenderse hasta por treinta días”. Bajo el amparo de lo mencionado el 15 de mayo de 2020, se renovó el estado de excepción en virtud de que se justificó que los casos de coronavirus por covid -19 seguían representando un riesgo alto de contagio y afectación a la salud y convivencia pacífica, es decir persistía la causa que motivó el primer estado de excepción:

Por calamidad pública en todo el territorio nacional, por los casos de coronavirus confirmados y número de fallecidos a causa de la 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, a fin de poder desplegar las medidas de distanciamiento social necesarias para controlar la situación de emergencia sanitaria y replegar las medidas de aislamiento social, garantizando los derechos de las personas ante la inminente presencia del virus COVID-19 en Ecuador. (Decreto Ejecutivo 1041, 2020)

Y por ende persistió la suspensión del ejercicio del derecho a la libertad de tránsito, el derecho a la libertad de asociación y reunión, por treinta días más.

2.3. Segundo estado de excepción: Sin embargo, este no fue el único Decreto emitido por este motivo, el 15 de junio de 2020 se declara un segundo estado de excepción por “calamidad pública” a diferencia del anterior este fue justificado mediante informes por el aumento de casos positivos y números de hospitalizados por la permanencia de la covid -19 y su repercusión en la economía desbordando la actuación con mecanismos ordinarios debiéndose implementar medidas excepcionales, se establecieron el ámbito y la temporalidad y los derechos suspendidos los cuales fueron los mismo del decreto anterior por sesenta días más:

Artículo 1.- DECLÁRESE el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional, por la presencia de la COVID-19 en el Ecuador y por la emergencia económica sobreviviente a la emergencia sanitaria que atraviesa el Estado ecuatoriano, a fin de poder, por un lado, continuar con el control de la enfermedad a través de medidas excepcionales necesarias para mitigar su contagio masivo; 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. (Decreto Ejecutivo 1074, 2020)

No obstante, es preciso reflexionar si este justificativo se encuentra dotado de legalidad en cuanto a la temporalidad, siendo un principio observable por el Ejecutivo al momento de dictar un estado de excepción, ya que la Constitución de la República establece que un Estado de excepción debe durar máximo noventa días, entendiéndose que el tiempo se fija por motivo o causa desbordante que impiden al Presidente poder actuar bajo el régimen ordinario.

2.4. Renovación el segundo estado de excepción: Mediante Decreto Ejecutivo 1126 de fecha 14 de agosto de 2020, con el objeto de “continuar con el control de la enfermedad”, se renovó por 30 días adicionales, sumando ciento ochenta días de excepcionalidad, se suspendieron el ejercicio a la libertad de tránsito y el derecho a la libertad de asociación y reunión, toque de queda a partir del 15 de agosto de 2020 en los términos que disponga el COE Nacional y se dispuso

requisiciones con el fin de mantener servicios de salud, seguridad y orden, siendo imperativo indicar que la Corte Constitucional en su control de constitucionalidad se ha pronunciado sobre la no admisión de una nueva declaratoria sobre los mismos hechos que han configurado calamidad pública en dos ocasiones previas con sus respectivas renovaciones.

2.6. Tercer estado de excepción: A pesar de lo antes mencionado, el 21 de diciembre de 2020 se emite un tercero estado de excepción por “calamidad pública”, esta vez por incremento de los contagios a causa de aglomeraciones:

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 desde el Reino Unido, a fin de contener la expansión del coronavirus y sus consecuencias negativas en la salud pública. (1217, 2020)

Esta vez la suspensión del ejercicio del derecho a la libertad de tránsito y el derecho a la libertad de asociación y reunión según el decreto debió ser por de treinta días, siendo la Corte Constitucional mediante Dictamen de fecha de emisión 27 de diciembre de 2020 y notificado el 02 de enero de 2021, quien lo declaró inconstitucional, por cuanto las medidas adoptadas no justifican un régimen especial, razón por la cual su aplicación fue de doce días en los cuales se suspendieron el ejercicio del derecho a la libertad de tránsito y el derecho a la libertad de asociación y reunión, toque de queda y requisiciones.

2.7. Cuarto estado de excepción: El día 1 de abril de 2021, por cuarta vez, se dicta estado de excepción mediante el Decreto Ejecutivo Nro. 1282 por “por calamidad pública”, por la situación agravada de la covid -19, sin embargo este Decreto a diferencia de los anteriores, pese a suspender el ejercicio del derecho a la libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión por treinta días, su aplicación se focalizó en ocho provincias (Azuay, El Oro, Esmeraldas, Guayas, Loja, Manabí, Pichincha y Santo Domingo de los Tsáchilas), por cuanto según los informes técnicos en dichas provincias se concentró el mayor número de casos positivos, hospitalizados y muertos según el informe de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencia, además de toque de queda y requisiciones en las mismas provincias.

2.8. Quinto estado de excepción: Veintiún días después se decretó un quinto estado de excepción mediante Decreto Ejecutivo Nro. 1291 por treinta días “por calamidad pública”. La decisión se sustentó por la saturación del sistema de salud, desabastecimiento de medicamentos e insumos médicos, afectación a grupos de atención prioritarias y por conmoción interna, debido a

los contagios acelerados. Dicho Decreto fue aplicado veintiocho días en 16 provincias: 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, suspendiendo el ejercicio a la libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, la inviolabilidad de domicilio y toque de queda diferenciado para los fines de semanas.

2.9. Sexto estado de excepción: Finalmente, el último estado de excepción decretado a causa de la pandemia de la covid -19 en el año 2021, se dictó el 14 de julio de 2021 justificado, otra vez, “por calamidad pública” por la detección de la variante DELTA Y DELTA DELTA ++K 417N, ya que según Organización Mundial de la Salud la había calificado como una variante de preocupación, dicho estado de excepción fue focalizado para la provincia costera de El Oro y la ciudad de Guayaquil, limitando la libertad de reunión y tránsito en la ciudad de Guayaquil y además la inviolabilidad de domicilio en la provincia de EL Oro, por 15 días:

Artículo 1.- Declárese el estado de excepción en la provincia de El Oro y la ciudad de Guayaquil, desde las 20h00 del día 14 de julio de 2021 hasta las 23h59 del día 28 de julio de 2021, por calamidad pública producida por la detección de casos de COVID-19 variantes DELTA y DELTA DELTA ++K 417N(AY.1), a fin de mitigar su propagación hacia el resto del país y reducir la velocidad de contagio. (Decreto Ejecutivo 116, 2021)

2.10. Renovación del sexto estado de excepción: El estado de excepción mencionado anteriormente, fue renovado mediante Decreto Ejecutivo Nro. 140 de fecha 28 de julio de 2021, por treinta días más en razón que la calamidad pública producida por la covid-19 variante DELTA Y DELTA DELTA ++K 417N persistía.

Como hemos visto, los seis Decretos Ejecutivos de estados de excepción y sus renovaciones, han sido sustentado bajo la causal de calamidad pública como consecuencia de la pandemia derivada de la covid -19, conforme lo determina el artículo 164 de la Constitución de la República. Inicialmente esta declaratoria se sustentó en la aparición de un virus desconocido, luego por el alto nivel de contagio y posteriormente debido a la mutación en una variante más contagiosa; sin embargo, la causa siguió siendo “calamidad pública” por la “pandemia derivada de la covid-19”, en tal virtud desde el 16 de marzo de 2020 hasta el 27 de agosto de 2021, nos mantuvimos en diferentes estados de excepción con lapsos de régimen ordinario, anunciando un abuso de este mecanismo excepcional, ya que de la lectura del artículo 166 párrafo segundo se ha establecido una temporalidad literal de hasta 90 días en su totalidad cuando indica que “tendrá vigencia hasta

un plazo máximo de sesenta días. Si las causas que lo motivaron persisten podrá renovarse hasta por treinta días más”. Juana Goizueta, considera de manera general que en Latinoamérica “es utilizado el mecanismo de los estados de excepción no para proteger la conservación e integridad de los Derechos Humanos considerados más fundamentales sino para todo lo contrario, para que tales derechos puedan ser violados por los estados impunemente” (Vértiz, 1997)

En el mismo orden de ideas, nuestro ordenamiento interno establece que un estado de excepción debe regirse estrictamente bajo los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad, razonabilidad y en los cinco casos tipificados puntualmente por nuestra Constitución tales como agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural, cuyo objeto en teoría ha sido el de facultar al Ejecutivo para dictar regulaciones que permitan volver de manera inmediata a la normalidad; y, no como una medida de gestión cotidiana para el cumplimiento de su deber ante el ciudadano; ya que “muchas veces, se han convertido en instrumento rutinario de gobierno y recurso constante que acaba transformando lo excepcional en común y corriente” (Andrade, 2010), sin dejar de rescatar que actualmente su regulación constitucional les brinda legalidad siempre y cuando sean cumplidos los parámetros para su emisión

3. Control de constitucionalidad

En un Estado de Derecho, el control constitucional permite garantizar la protección de los derechos, razón por la cual es de mucha importancia el control efectuado a los estados de excepción, “ya que dicho control procura mantener el orden constituido, de tal forma que los poderes especiales dados al poder ejecutivo en circunstancias extremas no impliquen el cometimiento de abusos y la vulneración de garantías constitucionales”. (Delgado, 2015) Para que no sean usados de manera abusiva o inapropiada por el Presidente de la República.

La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 166 dicta que, dentro de las cuarenta y ocho horas de la firma de un Estado de excepción, este debe ser notificados a los Organismos Internacionales, Asamblea Nacional y a la Corte Constitucional “en vista de todos los controles que estatuyó el constituyente para conjurar el peligro de gestación de una dictadura constitucionalizada”. (Silva Fernández, 2016) Esta última, realizará el control de constitucionalidad, sin embargo, en su texto denota una imprecisión respecto a la obligatoriedad de la Corte Constitucional de realizar el control a cada uno de los Decretos Ejecutivos de estados

de excepción emitidos, aunque de lo contenido en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en su artículo 124 se vislumbra que el control de la corte constitucional serán una vez notificados a dicho organismo o de oficio, entendiéndose en el campo jurídico de no requerirse una petición expresa, en consecuencia este control debe efectuarse por parte de la Corte una vez emitido.

Además, la norma ibidem, refiere respecto al objeto y alcance de control: “Art. 119.- Objetivos y alcance del control. - El control constitucional de los estados de excepción tiene por objeto garantizar el disfrute pleno de los derechos constitucionales y salvaguardar el principio de separación y equilibrio de los poderes públicos. (...)” El máximo organismo de interpretación y control constitucional, ante un estado de excepción debe realizar el control formal y material de la declaratoria del estado de excepción y de las medidas adoptadas. El control formal de la declaratoria de estado de excepción la Corte Constitucional verificará que cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional:

1. Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca;
2. Justificación de la declaratoria;
3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria;
4. Derechos que sean susceptibles delimitaciones, cuando fuere el caso; y,
5. Las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los Tratados Internacionales.

De igual manera, en su control material, la Corte Constitucional deberá verificar:1) que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia; 2) que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural;3)que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario; y, 4)que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República. Por otra parte, dentro del control formal de las medidas adoptadas, se verificará que estas sean ordenadas mediante Decreto y cumpliendo las competencias materiales, espaciales y temporales; además, en su control material la Corte Constitucional verificará que se cumplan lo establecido en el artículo 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Como lo habíamos mencionado en párrafos precedentes, a consecuencia de la emergencia sanitaria derivada de la pandemia por la covid-19, los Presidentes de la República del Ecuador durante los años 2020-2021 dictaron seis estados de excepción y tres renovaciones, los cuales fueron notificados a los organismos de control conforme la constitución, y por ende la Corte Constitucional efectuó el Control de Constitucionalidad. Ahora bien, nos referiremos de manera sucinta a los controles de constitucionalidad efectuados por la Corte Constitucional, de los cuales se puede colegir:

3.1. Primer Dictamen de la Corte Constitucional: Mediante Dictamen Nro. 1-20-EE/20 se declaró la constitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción y las medidas ordenadas en el Decreto Ejecutivo Nro. 1017, ya que dentro del control formal y material del estado de excepción realizado por la Corte en el Dictamen que tuvo como ponente a la Jueza Teresa Nuñez Martínez, ha revisado el cumplimiento integral del artículo 122 de la LOGJCC, sin embargo vale destacar que dentro del análisis realizado sobre las atribuciones conferidas a los Comités de Operaciones de Emergencias por parte del Presidente de la República en dicho Decreto (establecer los horarios y mecanismos de restricción a cada uno de los derechos suspendidos, incluido el toque de queda y el trabajo presencial), la Corte ha manifestado “ 73 (...) dichos comités son instancias estratificadas en los distintos niveles de gobierno, diseñados para la coordinación de actividades (...)”, y les recuerda que deben respetar a las competencias y atribuciones que expresamente le confiera la Constitución y la Ley y que su actuar debe regirse en estricta coordinación con las autoridades correspondientes, en atención a cumplir los objetivos y fines del estado de excepción, cumpliendo la necesidad, idoneidad y proporcionalidad e informar a la ciudadanía previamente, ¿es entonces la Constitución quién le ha entregado la competencia de dictar las formas de suspender derechos? Dentro del texto constitucional esta potestad se encuentra consignada exclusivamente al Ejecutivo; o, ¿es el propio Comité quién se debe realizar un autocontrol de constitucionalidad? Antes de definir los horarios, mecanismos de restricción y ejecución de las suspensiones de derechos y libertades, el Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, define a los Comités de Operaciones de Emergencia como: “instancias interinstitucionales responsables en su territorio de coordinar las acciones tendientes a la reducción de riesgos, y a la respuesta y recuperación en situaciones de emergencia y desastre.(...)”, por otra parte el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y

Orden Público, le atribuye el mando técnico de emergencia al Comité de Operaciones de Emergencia Nacional

Art. 245.- Mando técnico en caso de emergencia.- En caso de emergencia, eventos adversos o de riesgo, en el que concurrieran varias fuerzas de socorro, el mando técnico general lo asumirá el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional, Provincial, Cantonal o Metropolitano, según sea el caso y las operaciones estarán a cargo de la Policía Nacional en coordinación con las máximas autoridades de las entidades complementarias de seguridad. (Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, 2017)

En su defecto la atribución conferida por ley es la de coordinación y el mando técnico, entendiéndose en este caso específico la de coordinación de lo decretado por el Presidente de la República, pero podrá entonces el Presidente mediante Decreto entregarle una atribución conferida expresa y exclusivamente mediante normativa constitucional a su dignidad. “Es decir, el presidente, distanciándose del sentido del estado de excepción como atribución ejecutiva (...) remitió y entregó estas facultades a un órgano.” (Salgado, 2021), desde mi punto de vista no, ya que se ha desnaturalizado el sentido de un estado de excepción, siendo el Presidente el único órgano capaz de emitir restricciones o hacer uso de mecanismos extraordinarios en el afán de mantener a salvo a un estado; sin embargo de la lectura del Dictamen quizás ha sido la propia Corte quien ha normalizado el actuar de los Comités de Operaciones de Emergencias a “complementar lo ordenado por el Presidente de la Republica”.

3.2. Segundo Dictamen de la Corte Constitucional: En segundo Dictamen tiene como Juez Ponente a Ramiro Ávila Santamaría. En este fallo la Corte ratifica lo actuado en el primer Dictamen y declara la constitucionalidad de la renovación del estado de excepción contenida en el Decreto Ejecutivo Nro. 1052, sin embargo, quizás adelantándose a un uso desmedido de la excepcionalidad, la Corte mediante el Dictamen 2-20-EE/20 dió lineamientos al Ejecutivo para que, en coordinación con sus organismos del poder constituido, tome las medidas necesarias para volver al uso de mecanismos ordinarios para enfrentar la pandemia derivada de la covid -19.

3.3. Tercer Dictamen de la Corte Constitucional: Mediante Dictamen Nro. 3-20-EE/20 se realiza el control de constitucionalidad del Decreto Ejecutivo Nro. 1074 declarando dictamen favorable. El Juez ponente de este fallo fue Enrique Herrería Bonnet. Respecto a la determinación de los hechos, la Corte indica que “de impedir el régimen de excepcionalidad decretado por el Presidente de la República (...) y de levantarse todas las medidas de forma inmediata (...)

generaría efectos nefastos para la salud de las personas; por ello, ignorar esta realidad implicaría un actuar irresponsable en razón de las afectaciones a derechos (...) se pondría en peligro la vida, la integridad y la salud de los habitantes del Ecuador”; sin embargo, el aceptar un nuevo estado de excepción también implicaría desconocer la temporalidad aceptada constitucionalmente en el Ecuador respecto a los estados de excepcionalidad. Aquí, el voto salvado de los Jueces Karla Andrade, Daniela Salazar y Ramiro Ávila, acertadamente realizando una interpretación del artículo 164 de la Constitución respecto a la temporalidad y manifiestan que la misma no es una mera formalidad, sino es un elemento sustancial para la garantía de la democracia y de los derechos, por ello dictar un nuevo estado de excepción bajo los mismos argumentos no está dentro del marco constitucional aceptado tanto en temporalidad como en los hechos, más aún cuando el mismo Estado no ha demostrado haber realizado ninguna acción para enfrentar la pandemia y a estas alturas hablar de calamidad pública no es un término que se ajusta al concepto de la Corte Constitucional en Dictamen Nro. 1-20-EE/20, el cual definió a la calamidad pública “28 (...) situación de catástrofe con origen en causas naturales o antrópicas que por tener el carácter de imprevisible o sobreviniente, provocan graves consecuencias (...), puesto que dejó de ser imprevista, en tal razón, desde nuestro criterio, la Corte no debió calificar algo inconstitucional como constitucional, más aun siendo el organismo llamado a proteger los derechos de los ciudadanos frente al Estado.

Ahora bien, es preciso indicar que la Corte Constitucional nuevamente exhorta al Presidente de la República “para que, de forma coordinada con todas las autoridades nacionales y locales, tome las medidas necesarias para organizar y afrontar la pandemia de conformidad con los mecanismos jurídicos ordinarios”.

En todo caso, el Voto Concurrente de los Jueces Agustín Grijalva y Alí Lozada, coinciden con el voto de mayoría al indicar que el constituyente en Montecristi no pudo prever hechos de tal magnitud tales como la pandemia derivada de la covid -19, siendo inaplicable mecánicamente los plazos establecido en el texto constitucional sobre la temporalidad de los Estados de excepción, más sin embargo hicieron un llamado: “11.1. A que el presidente de la República y todas las autoridades públicas competentes produzcan el marco normativo y de políticas públicas para que, en lo posterior, se enfrente la pandemia dentro del régimen jurídico ordinario (...)”

3.4. Cuarto Dictamen de la Corte Constitucional: Mediante Dictamen Nro. 5-20-EE-20 la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo Nro. 1126, que contiene

la renovación por 30 días más del estado de excepción, bajo algunas consideraciones, una de las más importantes fue el anuncio de que “no admitirá una nueva declaratoria” de estado de excepción por la pandemia covid -19, ya que según lo indicado por la Corte, después de dos estados de excepción y sus renovaciones por la misma causa, el Gobierno en coordinación con autoridades seccionales y nacionales ya debía haber establecido protocolos y mecanismos para controlar la crisis, que no implicarán recurrir a las limitaciones de derechos ni el uso de las atribuciones extraordinarias que permiten los estados de excepción, Así mismo se dispuso a las autoridades, implementar acciones idóneas mediante herramientas ordinarias. Como consideración final, la Corte, en el fallo que tuvo como ponente al Juez Hernán Salgado Pesantes, indicó que al existir un estado de excepción con dictamen favorable y al ser este una renovación, no le corresponde volver a analizar sus requisitos ni procedencia, sino la verificación de la causa que motivó la declaración de un estado de excepción persistente, criterio que no compartimos, puesto que la norma constitucional, ni la infra constitucional, no establece excepción de control a realizar por parte de la Corte Constitucional entre un estado de excepción y su renovación.

3.5. Quinto Dictamen de la Corte Constitucional: Pese a que la Corte Constitucional ya habría advertido sobre la no aceptación de un nuevo Decreto sobre los mismos hechos, el Presidente de la República emite el Decreto Ejecutivo Nro. 1217 dictó un nuevo estado de excepción por la exposición a una mutación con mayor virulencia importada desde Reino Unido, incrementos de las aglomeraciones y reuniones y el aumento de contagio y posible desborde del sistema de salud. En este caso, mediante Dictamen Nro. 7-20-EE/20 donde la Jueza Daniela Salazar Marín actuó como ponente, la Corte determinó que el hecho que fundamenta un estado de excepción debe ser un hecho real, y en este caso el Presidente ha justificado la declaratoria del estado de excepción sobre hechos posibles a ocurrir; además, sobre las aglomeraciones, las mismas podían ser controladas a través de mecanismos ordinarios. La Corte manifestó que las consecuencias de la pandemia ya no se adecuan a la definición de calamidad pública ya que “tal situación dejó de ser “imprevista o sobreviniente””. Por otra parte, las medidas adoptadas no guardan relación a la proporcionalidad y necesidad ya que el estado de excepción ha sido decretado por treinta días y las limitaciones del ejercicio del derecho por menor tiempo, razón por la cual este decreto estuvo en vigencia por doce días, ya que la Corte con voto de mayoría dictaminó:

1. Declarar la inconstitucionalidad del decreto No. 1217 relativo al “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 desde el Reino Unido, a fin de contener la expansión del coronavirus y sus consecuencias negativas en la salud pública” (Dictamen 7-20-EE/20, 2020)

Este Decreto contó con dos votos salvados, uno de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, la misma que consideró que el mecanismo extraordinario debe ser aplicado de manera focalizada en aquellas provincias con porcentaje de positividad de riesgo mediano y alto de contagio y zonas de frontera ya que de los hechos relatados en el Decreto Ejecutivo No. 1217 se configura para su criterio una calamidad pública bajo el sustento de los datos actuales presentados como anexos del mismo que refieren al aumento en la velocidad de propagación del virus, así como la constatación de una mutación más virulenta, y no responden a hechos meramente preventivos. De la misma manera, el voto salvado del Juez Hernán Salgado Pesantes, quien funda su criterio en garantizar el derecho a la vida sobre las formalidades constitucionales, indicando que sin lugar a dudas pese a no haber teóricamente una jerarquización de derechos, no se podría ponderar el derecho a la vida frente a la libertad de movilidad, reunión y asociación, debiendo comprender “la magnitud apocalíptica” de la pandemia y su fácil constatación en medios de comunicación tanto de la línea ascendente de contagios como de los muertos, en su defecto, su dictamen es de constitucionalidad del Decreto Ejecutivo No. 1217 a excepción de las requisiciones, aunque tampoco realiza un análisis sobre las requisiciones. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, el análisis realizado no se apega a la definición definida por la propia Corte sobre la calamidad pública, puesto que la pandemia derivada de la Covid-19 no era un hecho sorpresivo en diciembre de 2020, y el aparataje gubernamental debió implementar mecanismos ordinarios para afrontar las consecuencias del virus, así como también sobrepasa el límite de temporalidad, por lo que coincidimos con el voto de mayoría.

3.6. Sexto Dictamen de la Corte Constitucional: Mediante Dictamen 1-21-EE/21, la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad parcial del Decreto Ejecutivo de estado de excepción Nro.1282, primero dictado en el año 2021, para las provincias de Azuay, El Oro, Esmeraldas, Guayas, Loja, Manabí, Pichincha y Santo Domingo de los Tsáchilas por la situación agravada del covid -19. En tal razón, el estado de excepción se aplicó hasta el 09 de abril de 2021 por encontrarnos a las puertas de elecciones, siendo incompatible e incluso irónico restringir o limitar derechos de cara a un proceso democrático. En este fallo, donde actuó como Juez ponente Agustín Grijalva Jiménez, la Corte indicó que “regirá solamente hasta la media noche del 09 de

abril de 2021, en razón de que las medidas adoptadas, en particular el toque de queda, fueron justificadas por el Presidente de la República únicamente hasta esa fecha” (Dictamen Nro. 1-21-EE/21, 2021). A dicho criterio, aunque con Voto Concurrente, se sumó el Juez Hernán Salgado Pesantes; así también, respecto a la posible actuación del Comité de Operaciones de Emergencia, de extender la temporalidad a la limitación de derecho, plantea que dicha autorización genérica no se encuentra dentro de las atribuciones y competencias del COE, hecho analizado por la Corte en párrafos precedentes respecto al Dictamen Nro. 1-20-EE/20.

Desde otro punto de vista, el Voto Salvado de los Jueces Karla Andrade, Ramiro Ávila y Daniela Salazar, insisten que la pandemia dejó de ser imprevisible e intempestiva, y los mecanismos extraordinarios no se han hecho para afrontar circunstancias permanentes e indefinidas. Además, las medidas adoptadas “no son conducentes a atacar la crisis sanitaria en la que se justifica el estado de excepción ni tampoco son suficientes para ello, tanto por la naturaleza de las medidas como por su tiempo de duración”. Fueron muy enfáticos en indicar que el no haber sido capaz el estado de crear políticas públicas para enfrentar la pandemia, ni poder justificar nuevos hechos imprevistos, no reflejan la necesidad de acudir a régimen extraordinario como único mecanismo tienden a poner en riesgo la democracia y los derechos de las personas, y afirmaron que:

“34 (...) El estado de excepción tiene sentido si logra adoptar medidas extraordinarias eficaces de prevención y garantizar derechos. No puede ser un mecanismo para restringir derechos y para tomar ideas que en la práctica no logran cumplir el objetivo para el que se dicta, como es en el presente caso, enfrentar la pandemia de COVID-19.”

3.7. Séptimo Dictamen de la Corte Constitucional: El 21 de abril de 2021, el Presidente Lenin Moreno Garcés dictó el último estado de excepción de su periodo presidencial, por afectación en 16 provincias a consecuencia de los contagios acelerados y afectación a grupos de atención prioritaria por la nueva variante de la covid -19. La Corte, mediante dictamen que tuvo como Juez ponente a Ramiro Ávila Santamaría, indicó que, pese a que se ha invocado dos hechos “calamidad pública” y “grave conmoción interna”, los argumentos del Decreto se adecúan a la calamidad pública, puesto que a pesar de que ya había transcurrido un año desde la llegada de la pandemia, y se desvaneció el carácter sobreviniente/inesperado “sin embargo, (...) cuando “el efecto de los contagios de estas variantes y la subsecuente saturación y desborde del sistema de salud pública, agravada por el incremento de aglomeraciones”, en virtud de lo cual se reúnen los requisitos para ser considerada calamidad pública, no siendo “grave conmoción interna” ya que

de acuerdo a lo indicado por la Corte se debe considerar dos aristas: por un lado “la real ocurrencia de acontecimientos de tal intensidad que atenten gravemente en contra del ejercicio de los derechos constitucionales, la estabilidad institucional, la seguridad y la convivencia normal de la ciudadanía.” Y, por otra parte, que “los hechos que configuran una situación de grave conmoción interna deben generar una considerable alarma social”.

De la misma manera, la Corte ha ratificado la facultad exclusiva del Presidente para disponer las medidas necesarias para la ejecución de los estados de excepción, “sin que esto implique, en caso alguno, una delegación de competencias en el estado de excepción que son privativas del Presidente de la República” al Comité de Operaciones de Emergencia Nacional, por consiguiente las resoluciones del COE Nacional de ninguna manera podrán restringir o suspender derechos.

Un aporte importante de la Corte ha sido recordarnos en mérito del contenido del texto constitucional que ante una decisión que afecte los derechos de las personas, colectivos, pueblos, nacionalidades indígenas, se debe fomentar siempre que sea posible la participación ciudadana ya que “la diversidad de perspectivas enriquece la decisión y tiende a ser más certera” por ser la participación ciudadana “una nueva forma de acción social desplegada por los ciudadanos para (...) a defender un conjunto de posiciones, derechos e intereses de diversos sectores sociales e intervenir decididamente en el diseño, planeación y desarrollo de la política pública.” (Espinosa, 2009)

Con fecha 28 de abril de 2021, mediante Dictamen Nro. 2-21-EE/21 se declaró la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo No. 1291, por calamidad pública, en las provincias de Azuay, Imbabura, Loja, Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas, Guayas, Pichincha, Los Ríos, Esmeraldas, Santa Elena, Tungurahua, Carchi, Cotopaxi, Zamora Chinchipe, El Oro y Sucumbíos, durante veinte y ocho días, la limitación a los derechos a la libertad de tránsito, libertad de reunión y la inviolabilidad de domicilio.

3.8. Octavo Dictamen de la Corte Constitucional: El 21 de julio de 2021, el Presidente Guillermo Lasso Mendoza, dictó su primer Decreto Ejecutivo de estado de excepción, y el tercero del año 2021. Dicho Decreto se focalizó en la provincia de El Oro y en la Ciudad de Guayaquil por “calamidad pública” por la detención de la “variante Delta”, a criterio de Corte, a través del Dictamen 3-21-EE/21 donde actuó como Juez ponente Enrique Herrería Bonnet, recordó que no son argumentos de agotamiento de mecanismos ordinarios la falta de coordinación y cooperación entre los órganos y no contar con una ley para gestionar la pandemia;

más sin embargo la Corte ha evidenciado que los hechos de ese momento, es decir la nueva variante Delta, configuran la causal de calamidad pública que permiten establecer un régimen extraordinario ya que “no pueden ser superados bajo el régimen constitucional ordinario, en virtud de (i) la magnitud de la transmisión de las Variantes Delta, (ii) el impacto que estas tienen por la rapidez de su transmisión, (iii) el mayor riesgo de hospitalización y reinfección, y (iv) la resistencia a las vacunas”. Una vez verificado cada uno de los componentes del control formal y material, la Corte resolvió:

125.1. Declarar la constitucionalidad del decreto ejecutivo 116 de 14 de julio de 2021 sobre la declaratoria de estado de excepción por calamidad pública producida por la detección de casos de COVID-19, variantes DELTA y DELTA DELTA ++K, en la provincia de El Oro y la ciudad de Guayaquil, por el término de 15 días, esto es desde las 20h00 del día 14 de julio de 2021 hasta las 23h59 del día 28 de julio de 2021, de acuerdo a lo prescrito en el decreto en cuestión y a los parámetros desarrollados dentro de este dictamen.

Además, hizo un exhorto a la Asamblea Nacional del Ecuador, para que realice la deliberación y aprobación de los proyectos de ley orientados a la gestión de la emergencia sanitaria por la pandemia

3.9. Noveno Dictamen de la Corte Constitucional: Mediante Dictamen 4-21-EE/21 de fecha 04 de agosto de 2021, con seis votos a favor de los Jueces Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Hernán Salgado Pesantes, la Corte Constitucional resolvió:

a) Declarar la constitucionalidad del decreto ejecutivo No. 140 de 28 de julio de 2021 que contiene la renovación por 30 días del estado de excepción decretado mediante decreto N° 116, por calamidad pública, producida por la detección de casos de COVID-19 variantes DELTA y DELTA DELTA ++K 417N(AY.1).

Bajo las consideraciones de que la Corte Constitucional ha realizado el respectivo control de constitucionalidad al Decreto original y el único control formal y material, se realizará en marco a lo determinado en la norma constitucional respecto a las renovaciones de los estados de excepción, esto es, si las causas que lo motivaron persisten podrá renovarse hasta por treinta días más, por consiguiente, la Corte indicó:

“De lo dispuesto en el texto constitucional se puede colegir que la renovación de un estado de excepción se encuentra supeditada a la verificación de tres elementos esenciales, a saber: i) que

las causas que motivaron el estado de excepción persistan (presupuesto fáctico); ii) que el estado de excepción se encuentre vigente al momento de la renovación (temporalidad); y, iii) que se notifique de forma expresa la renovación (formalidad).”

Hecho que a criterio de la Corte ha sido demostrado bajo informes por parte del Presidente ya que tanto en la provincia de El Oro como en el ciudad de Guayaquil existía un aumento exponencial de casos teniendo una ocurrencia actual y enmarcada en calamidad pública. Además, el mismo cumple con los requisitos de temporalidad aceptada por la Constitución en cuanto a la renovación y territorialidad. En otro orden de ideas, la Corte indicó que lo contenido en el artículo 3 del Decreto Nro. 140 “Las personas que cuenten con un certificado emitido por la autoridad sanitaria nacional, que acredite su estado de vacunación completo en contra del COVID-19, podrán exceptuarse de las limitaciones a la libertad de tránsito (...)” producen efectos de trato diferenciado, debiendo recordar que la Corte Constitucional en el año 2012 través de la Sentencia No. 245-12-SEP-CC, emitió el test de razonabilidad, como mecanismos de validación frente a una posible vulneración al derecho de igualdad, cuyas interrogantes son: a. La existencia de un objetivo perseguido a través del establecimiento del trato desigual; b. La validez de ese objetivo a la luz de la Constitución, y c. La razonabilidad del trato desigual, es decir, la relación de proporcionalidad entre ese trato y el fin perseguido. Que en este caso concreto el Ejecutivo estableció un trato diferencia entre las personas vacunadas y las no, más aún cuando no se establecieron garantías por parte del gobierno al acceso comunitario del plan de vacunación.

Desde otro punto de vista, el Voto Salvado de los Jueces Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría y Daniela Salazar Marín, discrepan al voto de mayoría por cuanto alegan que no se ha sustentado que el hecho se configura la causal de calamidad pública, ni los límites temporales, espaciales, ni que las medidas extraordinarias dispuestas por el Ejecutivo, sean las idóneas. Por cuanto no se ha de realizar una demostración que las causas que motivaron el Decreto original Nro. 140 persisten, solamente se la ha invocado, no siendo valedera el hecho de que el Presidente tenga la facultad privativa de emitir un Estado de excepción, sino se debe evidenciar “que los cauces ordinarios han sido desbordados y no existe otra vía para afrontar la crisis, configurándose una de las causales para emitir un estado de excepción.”

En cuanto a la temporalidad el voto salvado ha indicado que la Corte no puede limitarse a los límites establecidos en los artículos 164 y 165 de la Constitución, sino el análisis debe referirse al

justificativo de la necesidad de renovar un Decreto que a su criterio no ha sido justificado, con el afán de evitar excesos y “desmedro de la democracia”.

En definitiva, el Control Constitucional permite evitar decisiones abusivas por parte del Presidente de la República, siendo los estados de excepción desde la visión de la Corte Constitucional Dictamen Nro. 1-20-EE/20 “una medida en el contexto de contingencias emergentes que desbordan la normalidad y que superan aquellas alternativas y mecanismos jurídicos regulares”; para lo cual, es la Corte Constitucional la facultada para realizar el llamado de atención al Ejecutivo frente al uso desmedido de este mecanismo extraordinario al inobservar el ordenamiento jurídico de interno y la regulación internacional; sin desmerecer que la pandemia derivada de la covid –19 tomó al país y al mundo desprevenido “La Salud Pública ha sido siempre la cenicienta del sistema sanitario” Trilla A. (2020), agudizando las falencias ya existentes en el ámbito de la salud, economía, trabajo; sin embargo, no se debió asumir que dichos problemas serían resueltos de manera permanente por mecanismos extraordinarios que solo pueden existir de forma temporal.

En varias ocasiones la Corte Constitucional ha reiterado su criterio respecto a que el manejo de la pandemia debió hacerse a través de medidas preventivas dentro del régimen ordinario, y no emplear el régimen de excepción como “una herramienta de mitigación para enfrentar problemas que requieren medidas estructurales de corto, mediano y largo plazo dentro del régimen ordinario, ni como un mecanismo de reemplazo frente a la imperiosa necesidad de coordinación con todas las autoridades descentralizadas”. Quizás confundiendo por parte de los gobernantes la regulación de esta institución, como una forma de gobierno para afrontar una situación sin al menos intentar adoptar medidas ordinarias. “La excepcionalidad, como elemento estructural de la gobernabilidad presidencial, ha permitido la institucionalización de prácticas dictatoriales” (Manuel Quinche, Víctor Quinche, 2011),

En el Ecuador tuvimos que esperar alrededor de dos años para superar en gran porcentaje las consecuencias de la pandemia derivada de la covid-19, pero desde nuestro punto de vista, el Ejecutivo y la Asamblea Nacional quienes constitucionalmente cuentan también con la herramienta para realizar un “control político de constitucionalidad” (Quiroz, Peña 2016), no fueron capaces de adoptar medidas a través del régimen ordinario existente pese a las reiteradas insistencias de la Corte Constitucional; haciendo uso de mecanismos extraordinarios por tiempos

prolongados, generando descontento y rechazo de la población, ya que quizás no era necesitaron medidas extremas/ excepcionalidad para conseguir resultados alentadores

Conclusiones

Para concluir, primero indicaremos que el estado de excepción surgió como un mecanismo para proteger la estabilidad del Monarca, teniendo una evolución jurídica notable ya que en la actualidad se encuentra regulados en instrumentos internacionales y en la regulación interna de los Estados. En el caso ecuatoriano nuestro ordenamiento jurídico interno, le ha dotado de constitucionalidad cuando estos han observado los principios, preceptos y regulaciones establecidas en la Constitución de la República del Ecuador.

Como segunda conclusión, hemos determinado que durante la emergencia sanitaria derivada de la pandemia por la covid -19, en el Ecuador se dictaron, mediante Decretos Ejecutivos, seis estados de excepción y tres renovaciones, bajo la causal de “calamidad pública” suspendiendo el goce del derecho al ejercicio a la libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión y la inviolabilidad de domicilio, adoptándose la excepcionalidad de manera ilegítima puesto que no todos observaron lo establecido en el ordenamiento jurídico interno. Sin restar importancia que el virus de la covid -19 causó muchas circunstancias desbordantes; más, sin embargo, no se trabajó en la adopción de leyes y políticas públicas que permitieran volver a la normalidad en menor tiempo que la de alrededor de diecisiete meses.

Finalmente, los estados de excepción deben ser notificados a los organismos internacionales de los cuales formamos parte, a la Asamblea Nacional y a la Corte Constitucional, esta última que realizará el respectivo control constitucional con el objeto de evitar posibles vulneraciones de derechos por parte del Ejecutivo, verificando el cumplimiento de nuestro ordenamiento jurídico. La Corte Constitucional en los años 2020 y 2021 se pronunció sobre cada uno de los Decretos Ejecutivos de estados de excepción por la pandemia derivada de la covid -19, y es así que mediante Dictámenes 1-20-EE/20, 2-20-EE/20 , 3-20-EE/20, 5-20-EE/20, 2-21-EE/2021, 3-21-EE/2021 y 4-21-EE/2021, la Corte se ha pronunciado favorablemente respecto a la constitucionalidad de dichos Decretos examinados; por otra parte, mediante Dictamen Nro. 7-20-EE/20 declaró la inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo 1217 y mediante Dictamen Nro. 1-21-EE/21 la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad parcial del Decreto Ejecutivo 1282, ya que solo aceptó su aplicación por diez días, de los treinta decretados originalmente.

Cabe destacar que, en la totalidad de estos Decretos, se evidenció la falta del accionar del Ejecutivo además de un efectivo accionar por parte de la Corte en su afán de mantener la armonía del Estado Constitucional de Derechos y Justicia evitando el abuso del uso de esta figura por parte del Presidente de la República.

Referencias

1. Andrade, J. P. (2010). *Entre la retórica de lo nuevo y la persistencia del pasado: La Corte Constitucional y los estados de excepción*. Iuris Dictio Vol. 9 Núm. 13.
2. Agamben, G. (2005). *Estado de excepción Homo sacer, II, I*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo editora.
3. Alvarez, L. R. (2002). *Los Estados de Excepción Constitucional en Chile*. Ius et Praxis vol.8 no.1 Talca
4. Ávila Santamaría, R. (2008). *La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*. Quito: V&M Gráficas.
5. Cifuentes, A. M. (2011). *El proyecto de investigación. Un mapa de ruta para el aprendiz de investigador*. Bogotá: Ediciones USTA
6. Dávalos Muirragui, M. (2008). *Estados de excepción: ¿Mal necesario o herramienta mal utilizada? Una mirada desde el constitucionalismo contemporáneo*. En R. Á. Santamaría, *Neoconstitucionalismo y Sociedad* (pág. 132). Quito: Ramiro Ávila Santamaría.
7. Delgado, R. M. (2015). *El estado de excepción en el actual constitucionalismo andino*. Quito: Corporación Editorial Nacional.
8. Despouy, L. (1999). *Los derechos humanos y los estados de excepción* (pág. 38). México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
9. Diaz, F. J. (2012). *Estados de excepción y derechos humanos. antecedentes y nueva regulación jurídica*. Alegatos, 398.
10. Espinosa, M. (2009). *La participación ciudadana como una relación socio–estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía*. Andamios vol.5 no.10 Ciudad de México.
11. Ghebreyesus, T. A. (11 de marzo de 2020). Rueda de prensa.
12. Matinez, O. P. (2011). *Los estados de excepción en el constitucionalismo evolucionario: el caso colombiano*. Dixi, 73.

13. Quinche Manuel, & Quinche Víctor. (2011). *La excepcionalidad y las prácticas dictatoriales en las constituciones de los países andinos*. (pág. 77). Bogota: Editorial Universidad del Rosario.
14. Quiroz Castro, Peña Merino. (2016). *Control de constitucionalidad*. *Revista Sur Academia*, (pág. 61).
15. Redrobán Barreto, W. E. (2021). *Los Principios del Estado Constitucional de Derechos y Justicia en el procedimiento legislativo en Ecuador*. *Revista Sociedad & Tecnología*, (pág. 230).
16. Salgado, J. C. (2021). *COVID- 19 Y OTRAS PANDEMIAS ¿LA REALIDAD REBASÓ LA JURIDICIDAD? En JUSTICIA SOCIAL EN ÉPOCA DE PANDEMIA: REFLEXIONES DESDE LO ANDINO* (pág. 23). Cuenca.
17. Silva Fernández, R. (2016). Los estados de excepción como legitimación de un estado de cosas inconstitucional: expresión del pseudoconstitucional. *Revista Eleuthera*, vol. 15, 53.
18. Trilla A. (2020). *One world, one health: The novel coronavirus COVID-19 epidemic. Un mundo, una salud: la epidemia por el nuevo coronavirus COVID-19*. *Medicina clinica*, <https://doi.org/10.1016/j.medcli.2020.02.002>.
19. Ugalde, S. V. (2008). *Igualdad y diversidad en la formulación de los derechos*. *La Tendencia*, 97.
20. Veintemilla, Aguilera, Correa, (2021). *Balances Constitucionales Edición 2021. El estado de excepción en Ecuador: deformación y abuso de poder a partir de la Constitución de Montecristi*. Machala, Ecuador: Ediciones UTMACH. (pág. 117).
21. Vértiz, J. G. (1997). Los estados de excepción en américa latina: Los controles desde el derecho internacional. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas* Nro. 98, 187-188
22. Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público. (21 de junio de 2017).
23. Constitución de Chile. (1980).
24. Constitución de la República del Ecuador. (2008).
25. Constitución Política de la República del Ecuador. (1967).
26. Convención Americana sobre Derechos Humanos. (1969).
27. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (1966).
28. Decreto Ejecutivo 1017. (16 de marzo de 2020).

29. Decreto Ejecutivo 1041. (15 de mayo de 2020).
30. Decreto Ejecutivo 1074. (15 de junio de 2020).
31. Decreto Ejecutivo 1217. (21 de diciembre de 2020).
32. Decreto Ejecutivo 116. (14 de julio de 2021).
33. Dictamen 7-20-EE/20, 7-20-EE (Corte Constitucional 27 de diciembre de 2020).
34. Dictamen Nro. 1-21-EE/21, 1-21-EE (Corte Constitucional 6 de abril de 2021).
35. Dictamen Nro. 3-20-EE/20, 3-20-EE (Corte Constitucional 29 de junio de 2020).
36. Sentencia Nro. 0003-09- SEE-CC, CASO No 0003-09-EE y 0004-09-EE acumulados (Corte Constitucional 03 de septiembre de 2009).

© 2022 por los autores. Este artículo es de acceso abierto y distribuido según los términos y condiciones de la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>).