



**UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA  
INDOAMÉRICA**

**DIRECCIÓN DE POSGRADO**

**MAESTRÍA EN DERECHO**

**MENCIÓN DERECHO CONSTITUCIONAL**

**TEMA:**

---

**INCONSTITUCIONALIDAD DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN EN EL  
CONTEXTO DEL COVID 19. ANÁLISIS DEL DICTAMEN 7-20-  
EE/20 EMITIDO POR LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL  
ECUADOR**

---

Trabajo de titulación, modalidad estudio de caso, previo a la obtención del título de Magíster en Derecho, Mención Derecho Constitucional.

---

**Autor(a)**

Gloria Elizabeth Sánchez Capa

**Tutor(a)**

Dra. Wendy Piedad Molina Andrade

QUITO – ECUADOR

2022

## **AUTORIZACIÓN POR PARTE DEL AUTOR PARA LA CONSULTA, REPRODUCCIÓN PARCIAL O TOTAL, Y PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA DEL TRABAJO DE TITULACIÓN**

Yo, Gloria Elizabeth Sánchez Capa, declaro ser autor del Trabajo de Titulación con el nombre “INCONSTITUCIONALIDAD DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN EN EL CONTEXTO DEL COVID 19. ANÁLISIS DEL DICTAMEN 7-20-EE/20 EMITIDO POR LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR”, como requisito para optar al grado de Magíster en Derecho, Mención Derecho Constitucional y autorizo al Sistema de Bibliotecas de la Universidad Tecnológica Indoamérica, para que con fines netamente académicos divulgue esta obra a través del Repositorio Digital Institucional (RDI-UTI).

Los usuarios del RDI-UTI podrán consultar el contenido de este trabajo en las redes de información del país y del exterior, con las cuales la Universidad tenga convenios. La Universidad Tecnológica Indoamérica no se hace responsable por el plagio o copia del contenido parcial o total de este trabajo.

Del mismo modo, acepto que los derechos de autor, morales y patrimoniales, sobre esta obra, serán compartidos entre mi persona y la Universidad Tecnológica Indoamérica, y que no tramitaré la publicación de esta obra en ningún otro medio, sin autorización expresa de la misma. En caso de que exista el potencial de generación de beneficios económicos o patentes, producto de este trabajo, acepto que se deberán firmar convenios específicos adicionales, donde se acuerden los términos de adjudicación de dichos beneficios.

Para constancia de esta autorización, en la ciudad de Quito a los diecinueve días del mes de septiembre de 2022, firmo conforme:

Autor: Gloria Elizabeth Sánchez Capa

Firma:

Número de Cédula: 1720696424

Dirección: Pichincha, Quito, Chillogallo, Buenaventura

Correo electrónico: gloriasanchezcapa@gmail.com

Teléfono: 0984391569



## **APROBACIÓN DEL TUTOR**

En mi calidad de Tutor del Trabajo de Titulación “INCONSTITUCIONALIDAD DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN EN EL CONTEXTO DEL COVID 19. ANÁLISIS DEL DICTAMEN 7-20-EE/20 EMITIDO POR LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR” presentado por Gloria Elizabeth Sánchez Capa, para optar por el Título Magíster en Derecho, Mención Derecho Constitucional.

### **CERTIFICO**

Que dicho trabajo de titulación ha sido revisado en todas sus partes y considero que reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la presentación pública y evaluación por parte del Tribunal Examinador que se designe.

Quito, 19 de septiembre de 2022

**WENDY PIEDAD  
MOLINA  
ANDRADE**

Firmado digitalmente por WENDY PIEDAD  
MOLINA ANDRADE  
Nombre de reconocimiento (CN):  
cn=WENDY PIEDAD MOLINA ANDRADE,  
serialNumber=110327180726, ou=ENTIDAD  
DE CERTIFICACION DE INFORMACION,  
o=SECURITY DATA S.A. 2, c=EC

.....  
Dra, Wendy Piedad Molina Andrade)  
C.I.:1707305189

## DECLARACIÓN DE AUTENTICIDAD

Quien suscribe, declaro que los contenidos y los resultados obtenidos en el presente trabajo de titulación, como requerimiento previo para la obtención del Título de Magíster en Derecho, Mención Derecho Constitucional, son absolutamente originales, auténticos, personales y de exclusiva responsabilidad legal y académica del autor.

Quito, 19 de septiembre de 2022



.....

Gloria Elizabeth Sánchez Capa  
C.I.:1720696424

## APROBACIÓN TRIBUNAL

El trabajo de titulación ha sido revisado, aprobado y autorizado su impresión y empastado, sobre el Tema: INCONSTITUCIONALIDAD DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN EN EL CONTEXTO DEL COVID 19. ANÁLISIS DEL DICTAMEN 7-20-EE/20 EMITIDO POR LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, previo a la obtención del Título de Magíster en Derecho, Mención Derecho Constitucional, reúne los requisitos de fondo y forma para que la maestrante pueda presentarse a la sustentación del trabajo de titulación.

Quito, 19 de septiembre de 2022



Firmado electrónicamente por:  
**ROMAN JOSE  
LUIS TERAN  
SUAREZ**

.....  
Román José Luis Terán Suárez  
PRESIDENTE DEL TRIBUNAL



Firmado electrónicamente por:  
**GERMAN ALBERTO  
MOSQUERA NARVAEZ**

.....  
German Alberto Mosquera Narváz  
VOCAL

WENDY PIEDAD  
MOLINA ANDRADE

Firmado digitalmente por WENDY PIEDAD  
MOLINA ANDRADE  
Número de reconocimiento: (DN) cn=WENDY  
PIEDAD MOLINA ANDRADE,  
serialNumber=120321181726, ou=ENTIDAD  
DE CERTIFICACION DE INFORMACION,  
o=SECURITY DATA S.A. 2, c=EC

.....  
Wendy Piedad Molina Andrade  
VOCAL

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

TEMA:.....	i
AUTORIZACIÓN POR PARTE DEL AUTOR PARA LA CONSULTA, REPRODUCCIÓN PARCIAL O TOTAL, Y PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA DEL TRABAJO DE TITULACIÓN .....	ii
APROBACIÓN DEL TUTOR.....	iii
DECLARACIÓN DE AUTENTICIDAD.....	iv
APROBACIÓN TRIBUNAL.....	v
ÍNDICE DE CONTENIDOS .....	vi
ÍNDICE DE TABLAS .....	viii
DEDICATORIA.....	ix
AGRADECIMIENTO .....	x
RESUMEN EJECUTIVO .....	xi
ABSTRACT .....	xii
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO PRIMERO: ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHOS Y JUSTICIA .....	5
<b>¿Qué es el Estado Constitucional de Derechos y Justicia? .....</b>	<b>5</b>
<b>Características del Estado Constitucional de Derechos y Justicia.....</b>	<b>8</b>
<b>Control Constitucional vigente que se realiza en el estado ecuatoriano .....</b>	<b>14</b>
<b>Tipos de controles .....</b>	<b>16</b>
<b>Estado de Excepción en el Ecuador .....</b>	<b>21</b>
<b>Naturaleza, características, ámbitos de aplicación.....</b>	<b>26</b>
<b>Características de los estados de excepción .....</b>	<b>27</b>
<b>Requisitos de procedencia del Estado de Excepción .....</b>	<b>29</b>
<b>Estados de Excepción declarados en el Ecuador por calamidad pública a causa del covid 19 .....</b>	<b>32</b>
<b>Dictamen No. 1-20–EE/20 emitido por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador en referencia al Decreto Ejecutivo No. 1017- del 16 de marzo de 2020 ...</b>	<b>32</b>
<b>Dictamen No. 2-20–EE/20 emitido por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador en referencia al Decreto Ejecutivo No. 1052- del 15 de mayo de 2020.....</b>	<b>37</b>
<b>Dictamen No. 3-20–EE/20 emitido por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador en referencia al Decreto Ejecutivo No. 1074 del 15 de junio de 2020 .....</b>	<b>41</b>

<b>Dictamen No. 5-20–EE/20 emitido por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador en referencia al Decreto Ejecutivo No. 1126 del 14 de agosto de 2020 ....</b>	<b>44</b>
<b>Principios en los que se rige el estado de excepción.....</b>	<b>50</b>
<b>El Estado de Excepción en el ámbito internacional.....</b>	<b>55</b>
<b>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.....</b>	<b>57</b>
<b>Declaración Universal de los Derechos Humanos .....</b>	<b>59</b>
<b>Declaración sobre la Protección de la Mujer y el Niño en Estados de Emergencia o de Conflicto Armado.....</b>	<b>60</b>
<b>Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.....</b>	<b>60</b>
<b>CAPÍTULO SEGUNDO: ANÁLISIS CRÍTICO DEL DECRETO.....</b>	<b>62</b>
<b>EJECUTIVO No. 1217 DE 21 DE DICIEMBRE DE 2020 .....</b>	<b>62</b>
<b>Puntualizaciones metodológicas.....</b>	<b>65</b>
<b>Antecedentes del caso concreto .....</b>	<b>66</b>
<b>Procedimiento ante la Corte Constitucional del Ecuador .....</b>	<b>68</b>
<b>Problemas jurídicos planteados por la Corte Constitucional .....</b>	<b>69</b>
¿Las presentes motivaciones alegadas en el decreto ejecutivo No. 1217 constituyen una calamidad pública?.....	69
¿Cuándo una determinada situación puede desbordar al ordenamiento constitucional y dar paso a un estado extraordinario y excepcional? .....	71
¿Se respeta el tiempo y espacio para establecer los estados de excepción? .....	73
¿Qué sucede con los derechos fundamentales que son limitados en el estado de excepción? .....	75
<b>Argumentos centrales de la Corte Constitucional en relación al derecho objeto de análisis.....</b>	<b>78</b>
<b>Medidas que se dispusieron en el Decreto Ejecutivo .....</b>	<b>82</b>
<b>Análisis crítico del dictamen constitucional.....</b>	<b>85</b>
Importancia del caso en relación al estudio constitucional ecuatoriano.....	85
Apreciación crítica de los argumentos expuestos por la Corte Constitucional... ..	89
Métodos de interpretación .....	97
Propuesta personal de solución del caso .....	102
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>105</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>107</b>

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla No. 1 Formas de ejercer el control constitucional.....	40
Tabla No. 2 Dictamen No. 7-20-EE .....	109

## **DEDICATORIA**

A Dios porque sin él no podría haber cumplido este proyecto, a mi hija querida Luciana Moreno por quien lucho todos los días, a mi tía adorada Nancy Capa que me apoyo económicamente en este camino y me demostró que las personas buenas siempre nos brindan su apoyo, a mis padres Elva y Luciano por su ejemplo por que los tengo aun conmigo y a ellos me debo, a mi hermano Augusto, Ceci, siempre agradecida por la felicidad de vivir y servir.

## **AGRADECIMIENTO**

A esta universidad principalmente porque a través de sus docentes nos demuestran no solo calidad educativa sino calidez humana, además de sensibilidad y fortaleza frente a las adversidades. Agradezco sobremanera a mi tutora Wendy Molina por su trabajo comprometido, por sus sabios consejos para sacar adelante no solo un proyecto de estudios sino un proyecto de vida.

**UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA INDOAMÉRICA**  
**DIRECCIÓN DE POSGRADO**  
**MAESTRÍA EN DERECHO, MENCIÓN DERECHO CONSTITUCIONAL**

**TEMA:** INCONSTITUCIONALIDAD DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN EN EL CONTEXTO DEL COVID 19. ANÁLISIS DEL DICTAMEN 7-20-EE/20 EMITIDO POR LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

**AUTOR:** Gloria Elizabeth Sánchez Capa

**TUTOR:** Dra. Wendy Piedad Molina Andrade

**RESUMEN EJECUTIVO**

Los estados han experimentado una crisis provocada por el COVID -19, dejando huellas profundas dado a la falta de políticas públicas efectivas por parte de los gobiernos para frenar la propagación de la enfermedad que arrasó con millones de vidas. Se necesitó contener o frenar la desoladora realidad, por ello se establecieron estados de excepción, con el fin de proteger al elemento más principal la persona, precautelar la vida fue uno de los objetivos primordiales. El objetivo del presente estudio de investigación radica en analizar la constitucionalidad o no del estado de excepción generado a causa del covid 19, en relación al Decreto Ejecutivo No, 1217, de fecha 21 de diciembre de 2020, el cual fue declarado como inconstitucional por la Corte Constitucional del Ecuador. Las hipótesis en las que se basa el presente estudio son: ¿Los estados de excepción limitan los derechos fundamentales? ¿El control sobre los estados de excepción, que realiza la Corte constitucional es adecuado en tiempo y forma? En la presente investigación se utilizará el método deductivo partiendo del estudio analítico de obras jurídicas que se han desarrollado para conocer que es el estado de excepción y la forma de proceder de esta figura jurídica en el estado ecuatoriano, los objetivos planteados nos permitirán establecer conclusiones que permitan entender la viabilidad y procedencia de los estados de excepción determinados por calamidad pública. Se hará uso del método exegético para analizar las normas jurídicas aplicables que atañen al estado de excepción, con la finalidad de dar respuestas a los objetivos planteados. Se empleará el método dogmático en el presente estudio a fin de conocer cuáles son las teorías jurídicas que abarca el estado de excepción, analizar las normas en las que se concentra el estado para establecer la necesidad de implantar la excepción dentro de la normalidad. Por lo analizado se intenta encontrar lo principales problemas además de dar posibles salidas jurídicas que eviten violaciones a los derechos fundamentales.

**DESCRIPTORES:** Control constitucional, decretos ejecutivos, derechos fundamentales, estado de excepción.

**UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA INDOAMÉRICA**  
**DIRECCIÓN DE POSGRADO**  
**MAESTRÍA EN DERECHO, MENCIÓN DERECHO CONSTITUCIONAL**

**THEME:** UNCONSTITUTIONALITY OF EXCEPTION STATE IN THE CONTEXT OF COVID 19. ANALYSIS OF THE OPINION 7-20-EE/20 ISSUED BY THE CONSTITUTIONAL COURT OF ECUADOR

**AUTHOR:** Gloria Elizabeth Sánchez Capa

**TUTOR:** Dra. Wendy Piedad Molina Andrade

**ABSTRACT**

States have experienced a crisis provoked by COVID-19, leaving deep traces due to the lack of effective the lack of effective public policies by governments to curb the spread of the disease that took millions of lives. the spread of the disease that wiped out millions of lives. It was necessary to contain or curb the desolate reality, so states of emergency were established to protect the most important element, the person, and to prevent the spread of the disease. The most important element was the person, and the protection of life was one of the main objectives. The objective of this research study is to analyse the constitutionality or otherwise of the state of exception generated by covid 19, about Executive Decree No. 1217, December 21 2020, which was declared unconstitutional by the Constitutional Court of Ecuador. Constitutional Court of Ecuador. The hypotheses on which this study is based are: Do states of exception limit fundamental rights? Do states of exception limit fundamental rights? Does the control of states of exception by the Constitutional Court the Constitutional Court's control over states of exception adequate in time and form? The present deductive method will be used in this research, based on the analytical study of legal works that have been developed to find out what a state of that have been developed to understand what a state of exception is and how to proceed with this legal figure in the Ecuadorian state. the legal figure in the Ecuadorian state, the objectives set out will allow us to establish conclusions that will allow us to conclusions that will allow us to understand the viability and the origin of the states of exception determined by public calamity. We will make use of the exegetical method to analyse the applicable legal norms that applicable legal norms that concern the state of exception, to provide answers to the objectives set out. The dogmatic method will be used in the present study to determine which legal theories are covered by the state of emergency, to analyse the norms on which the state of emergency is focused the state concentrates on establishing the need to implement the exception within normality. normality. From what has been analysed, an attempt is made to find the main problems, as well as to give.

**KEYWORDS:** Constitutional control, executive decrees, fundamental rights, state of

# INTRODUCCIÓN

## INCONSTITUCIONALIDAD DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN EN EL CONTEXTO DEL COVID 19. ANÁLISIS DEL DICTAMEN 7-20-EE/20 EMITIDO POR LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

A nivel mundial los estados han experimentado una crisis provocada por una pandemia que la Organización Mundial de la Salud denominó como COVID -19, dejando huellas profundas dado a la falta de políticas públicas efectivas por parte de los estados para frenar la propagación de la enfermedad que arrasó con millones de vidas, además de la falta de conocimiento sobre la forma de propagación, medicamentos, hospitales insumos médicos, personal médico incluso falta de conciencia social.

En el ámbito jurídico los estados necesitaron contener o frenar la desoladora realidad, por ello se establecieron estados de excepción, toques de queda, con el fin de proteger al elemento más principal de todo estado la persona, precautelar la vida fue uno de los objetivos primordiales de los estados, por eso es que los derechos se restringieron uno de los cuales se vieron afectados fue el derecho a transitar libremente, la mayor parte de la población estaba totalmente contenida en sus hogares, salvo por casos extremos y necesarios como era el hecho de acudir a hospitales o centros de salud siempre que fueran portadores del virus.

Sin embargo, tras varios meses en confinamiento pese a la emergencia en cuanto a la realidad ecuatoriana y tras varios estados de excepción, entendiéndose que para que sea justificable el aplicar esta figura jurídica se debe contar con algunos requisitos esenciales como es el tiempo, la necesidad, las circunstancias por las cuales se establece, sabiendo de antemano que en el supuesto que no se sujete a las características y requisitos esenciales, existirá un control por parte del órgano encargado de verificar la procedencia o no de dictámenes emitidos por parte del órgano ejecutivo como es el control ejercido por la Corte Constitucional.

Valga entender que dependiendo de la necesidad y de los objetivos que persiga los representantes de los estados al establecer los estados de excepción deben ser muy cautelosos al momento de establecer esta figura jurídica, puesto que al limitar los derechos se están restringiendo un sinnúmero de libertades que perjudican y ponen en peligro otros derechos adheridos a la vida misma, conllevando en este caso a que exista abusos por parte del ejecutivo.

En el presente trabajo de investigación se ha planteado los siguientes objetivos:

Como objetivo general:

Analizar la constitucionalidad o no del estado de excepción generado a causa del covid 19, en relación al Decreto Ejecutivo No, 1217, de fecha 21 de diciembre de 2020, el cual fue declarado como inconstitucional por la Corte Constitucional del Ecuador.

Como objetivos específicos se planteó:

Establecer que es el estado de Excepción, como opera, sus características, requisitos, órganos de control, derechos que se ven limitados a causa de su declaración.

Examinar el pronunciamiento de la Corte Constitucional sobre la procedencia o no del estado de excepción implantado en el estado ecuatoriano.

Es necesario señalar que para llevar adelante la presente investigación se utilizará el método deductivo partiendo del estudio analítico y sintético de obras jurídicas que se han desarrollado para conocer que es el estado de excepción y la forma de proceder en el gobierno ecuatoriano, partiendo de los objetivos planteados a fin de establecer conclusiones que permitan entender la viabilidad y procedencia de esta figura jurídica.

De igual forma se hará uso del método exegético para analizar las normas jurídicas aplicables que atañen al estado de excepción, con la finalidad de dar respuestas a los objetivos planteados.

El método dogmático también se empleará en la presente investigación a fin de conocer cuáles son las teorías jurídicas que abarca el estado de excepción, analizar las normas en las que se concentra el estado para establecer la necesidad de implantar la excepción dentro de la normalidad.

En el primer capítulo del estudio que se llevará a cabo se analizará conceptualmente el estado de excepción, su naturaleza, características y el ámbito de aplicación, así como los requisitos que debe cumplir para que en nuestro país se declare instaurado un estado de excepción.

Conocer cuál ha sido la evolución histórica de los estados de excepción declarados por calamidad pública como es el caso que forma parte de la presente investigación.

¿Qué derechos fundamentales han sido restringidos a causa de la declaratoria del estado de excepción?, el control constitucional que se ejerce a razón de las decisiones tomadas por parte del órgano ejecutivo, así como se analizará de forma sucinta cómo es considerado el estado de excepción en el ámbito internacional.

En el capítulo II se abordará la constitucionalidad o inconstitucionalidad del estado de excepción declarado por razón del Covid 19, así como el decreto ejecutivo No. 1217 de 21 de diciembre de 2020, se verificará los antecedentes que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, el procedimiento al que se sometió para declarar la constitucionalidad o no del dictamen en análisis, los argumentos que abordó la Corte Constitucional, las medidas que fueron adoptadas por la Corte, el análisis del dictamen de inconstitucionalidad No. 7-20-EE/20, la importancia de la investigación, la apreciación de los argumentos que realiza la Corte, la propuesta personal al caso en mención, para finalmente determinar las conclusiones sobre la investigación realizada.

En lo referente a la propuesta sobre las consecuencias que se derivan de la declaratoria de los estados de excepción, los derechos que se limitaron dado a la necesidad imperiosa de proteger vidas, y confrontar las decisiones que han generado más brechas de desigualdad en el ámbito social, económico, laboral dado a la falta de

políticas básicas que compensen a sectores desprotegidos debido a la vulnerabilidad a la que se encuentran expuestos.

## **CAPÍTULO PRIMERO: ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHOS Y JUSTICIA**

### **¿Qué es el Estado Constitucional de Derechos y Justicia?**

El Estado de derecho constitucional surge después de muchas luchas que dejaron atrás una realidad de imposiciones en donde el derecho se ejercía en base a las leyes, pero, olvidando al ser humano, a su dignidad, el objetivo principal de los gobiernos se basaba en la omnipotencia de las normas y a causa de esto la historia nos relata que se cometieron atrocidades en contra de las mismas personas que por obligación los estados debían proteger.

Es así como a través de estas luchas se deja atrás modelos que no se adaptaban a la realidad de cada país, cambiando de un estado de derecho a un estado constitucional de derechos y justicia, ante lo cual, se presenta una interrogante:

### **¿Qué es el estado constitucional de derechos y justicia?**

Existió un punto de partida para la existencia del estado de derecho constitucional, por ello el autor Vigo (2016) menciona como el estado constitucional surgió:

De las cenizas del estado y derecho nazi, pues –como lo experimentó Radbruch– en clave iuspositivista no hay más derecho que el puesto y reconocido como tal, y en base a que en el mismo no estaba reconocido el derecho a cuestionar la validez o a desobligarse respecto a lo prescripto en una norma sancionada conforme al ordenamiento jurídico vigente invocando la injusticia o sus convicciones íntimas, solo correspondía a los destinatarios el cumplirlo o someterse a las consecuencias jurídicas coercitivas previstas (p. 67).

Tras un largo proceso de violaciones incesantes hacia las personas por quienes detentan el poder y dado a los cambios a nivel internacional se presenta la propuesta para reestructurar al estado como el caso de Ecuador hacia el camino de un estado de derecho constitucional en el cual la constitución política es y será la más grande estructura base en el que deberán girar todas las demás normas.

Esta nueva propuesta obliga a los estados siguiendo los conceptos del estado constitucional a velar a través de su carta magna por el respeto absoluto a la dignidad humana, creado para ello todos los mecanismos que garanticen la efectivización de sus derechos, ya no es más, la ley sobre el ser humano sino la norma creada para y por el ser humano.

El Estado de Derecho Constitucional nace así con un fuerte sentido personalista, que no implica individualismo, sino la defensa de la persona humana, o sea de cada miembro de la especie humana. El bien común político no es la mera suma de los bienes individuales ni tampoco el bien de algo ajeno al individuo, pues éste tiene una naturaleza que no solo conlleva bienes que alcanza y usufructúa individualmente, sino también una naturaleza social que le permite obtener bienes junto a los otros.

Por eso, el personalismo del EDC es también comunitario o solidario, en tanto remite al bien pleno de todos los integrantes de la humanidad, tanto de aquellos bienes conseguidos por sí mismos como de los conseguidos por medio de la convivencia (Vigo, 2016, p. 68).

El constitucionalismo cobra sentido por el hecho de garantizar a través de su norma constitucional los derechos humanos establecidos en ella sin distinguir incluso entre derechos fundamentales, el estado se convierte en garante absoluto de la norma y se obliga a adecuar toda la normativa infraconstitucional a fin de guardar coherencia con las cartas constitucionales.

La Constitución de la República del Ecuador (CRE) en el Art. 1. Expresa “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social,

democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, p. 8). En este sentido podemos entender que Ecuador se definió como un esta constitucional de derechos y justicia.

A partir de este nuevo modelo que se introdujo en la Constitución de Ecuador dió un cambio en su estructura jurídica, por ello, Ramito Ávila respecto al estado constitucional (2008) señala:

El Estado constitucional: la constitución determina el contenido de la ley, el acceso y el ejercicio de la autoridad y la estructura de poder. La constitución es material, orgánica y procedimental. Material porque tiene derechos que serán protegidos con particular importancia que, a su vez, serán el fin del Estado; orgánica porque determina los órganos que forman parte del Estado y que son los llamados a garantizar los derechos; procedimental porque se establecen mecanismos de participación que procuran que los debates públicos sean informados y reglados, tanto para la toma de decisiones como para la elaboración de normas jurídicas (p. 22).

De igual forma Ferrajoli sobre el constitucionalismo expresa que:

El constitucionalismo no es por tanto solamente una conquista y un legado del pasado. Es también, un programa normativo para el futuro. En un doble sentido. En el sentido de que los derechos fundamentales establecidos por las constituciones estatales y por las cartas internacionales deben ser garantizados y concretamente satisfechos: el garantismo, en este aspecto, es la otra cara del constitucionalismo, en tanto le corresponde la elaboración y la implementación de las técnicas de garantía idóneas para asegurar el máximo grado de efectividad a los derechos constitucionalmente reconocidos (Ferrajoli, 2006, p.3).

Ferrajoli establece que el constitucionalismo para ser entendido tiene que ser tratado desde distintas aristas, primeramente debe ser una garantía de todos los derechos estipulados en la carta magna, después debe ser respetado y de cumplimiento total por todos los poderes, y pasar finalmente no solo por el derecho de cada estado sino también tomar en consideración lo establecido y tratado por el derecho internacional que valga decirlo Ecuador ha suscrito la mayoría de acuerdos a nivel internacional incluso los ha ratificado.

La construcción del estado constitucional se estableció como base hacia ese camino desde el 2008, los cambios estructurales se han efectuado desde sus inicios y varios juristas ya advertían los beneficios que acarrearía este nuevo modelo, un estado constitucional en donde la supremacía de la constitución obliga a los demás poderes a ajustarse a su contenido y a los órganos competentes encargados de velar por su cumplimiento taxativo, sin embargo qué tan eficaces resultan los mecanismos que se establecen en defensa de los derechos.

En el apartado siguiente trataremos sobre las características más importantes que contiene un estado constitucional, y que es motivo de esta investigación a fin de comprender la extensión de este modelo y su incidencia en los estados de excepción.

### **Características del Estado Constitucional de Derechos y Justicia**

El modelo de Estado constitucional de derechos y justicia le da mucha importancia a la Constitución, por ende, esta norma rige para todo el ordenamiento jurídico, por consiguiente, esta contiene principios y valores asegurados en cada una de las garantías constitucionales con la finalidad de efectuar un efectivo control de constitucionalidad.

Siendo uno de los postulados principales alcanzar la dignidad humana el derecho se convierte en una garantía que tiene como objetivo máximo el proteger los derechos de las personas, es decir, deja a un lado el concepto de establecer las pautas para encaminar el accionar de las personas en la sociedad, sino por el

contrario entrelaza esas relaciones para incorporar el respeto hacia la dignidad humana.

Ahora para poder comprender el porqué de la existencia del derecho constitucional, se trae a la luz las principales características del mismo, Jaramillo Marcell (2011) las resume y concluye de la siguiente manera:

- En un Estado Constitucional, es necesaria la presencia de una Constitución que tenga el carácter de norma jurídica y que se entrometa en todas las actividades públicas y privadas.
- El Estado Constitucional actual propone que los valores, la justicia y los principios constitucionales sean retomados. La Constitución será el límite de esos valores y principios.
- Se reafirma la finalidad máxima del Estado de Derecho, que consiste en alcanzar la dignidad humana a través de la protección de los derechos.
- El derecho pasa a tener una nueva concepción, ya no es solamente la herramienta que regula las relaciones sociales, sino que pretende convertirse en un sistema de garantías que logre alcanzar la dignidad humana.
- Función unificadora del derecho, respetando su separación y confirmando que ya no se encuentra reducido a la ley (p. 47).

En esencia se verifica como se va construyendo este estado constitucional en donde el principal factor característico será la existencia de una constitución, norma suprema que permitirá ser el eje central sobre el cual gire toda la normativa que se derive con el fin de velar por garantizar los derechos de la dignidad humana.

Se deja por sentado que la Constitución no puede ser concebido como una norma secundaria, por el contrario, se determina que la misma no estará más reducida a lo que indique taxativamente la norma, para ello los órganos encargados son quienes deben actuar en caso de llegar a su conocimiento respecto a la

constitucionalidad de las normas o actos que se deriven que vulneren derechos constitucionalmente protegidos.

Por otra parte, Vigo (2016) establece de igual forma una síntesis característica del estado constitucional de derechos y justicia manifestando:

Podríamos señalar tres notas definitorias: 1) La Constitución deja de ser un programa político y se reconoce como una verdadera fuente del derecho; 2) La Constitución se re-materializa o sustancializa cargándose de moral a través de principios, valores, fines o derechos humanos; 3) Se crean jueces con la competencia de controlar a todas las normas jurídicas para constatar si son o no compatibles con la Constitución (p. 45).

De las características que hablan sobre el derecho constitucional se infiere que la norma suprema que rige en un estado con este modelo es la constitución, convirtiéndose en una fuente creadora de derecho, como ya se mencionó anteriormente se caracteriza por postular sus valores y principios, quienes estarán encargados de vigilar su cumplimiento serán los jueces que gocen de esa competencia, es así como un elemento muy fundamental a tratarse es vigilar por dar cumplimiento a la supremacía de la constitución y desarrollarla en base a los conceptos, normas y principios allí establecidos.

Dentro de estas características que refiere a un estado constitucional es necesario traer a colación la siguiente interrogante ¿Por qué es suprema la Constitución?

Cuando hablamos de supremacía de la constitución nos referimos que esta norma prevalece sobre cualquier otra que exista, de esto se desprende, que todo el ordenamiento jurídico incluido los actos públicos deben obligatoriamente guardar coherencia y conformidad con lo contenido en la carta suprema, el resultado de la omisión será el carecer de eficacia jurídica.

Ahora la supremacía de la Carta Magna es un principio que caracteriza como ya se había indicado en párrafos anteriores a un estado constitucional de derechos y justicia por lo que obliga a todos los poderes funciones del estado y demás autoridades públicas a cumplir con lo expresado en la Constitución, porque de esto se desprende que los actos sean legítimos y válidos.

La Constitución de la República del Ecuador (2008) en su artículo 424 señala: “La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra el ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica” (p. 126).

Esto implica que todo el ordenamiento jurídico debe guardar coherencia y relación con la Constitución, entender que todos los actos del poder público deben tener presente la supremacía de la misma para evitar que sus decisiones o pronunciamientos carezcan de validez jurídica.

En la revista jurídica Derecho Ecuador (2018) sobre la supremacía de la Constitución indica que debe ser entendida desde dos dimensiones:

“La supremacía material y la formal. Entendiéndose como material, la superioridad del contenido de la Constitución y su rigidez en cuanto a procedimientos de reforma; y, como formal, conforme a los requisitos y procedimientos para que una norma de menor jerarquía se ajuste al texto superior bajo el predominio de aquellos principios fundamentales y fundantes” (párr.6).

Es decir, que todas las normas deben guardar coherencia y total armonía con la Constitución, es decir las autoridades investidas de competencia deben vigilar y sobre todo examinar por que las normas guarden armonía con la Constitución y no las contradigan, debiendo tomar en cuenta que en el caso de presentarse conflicto entre normas prevalecerá lo establecido en la Constitución.

Después de este breve análisis es oportuno sobre la supremacía de la Constitución, ahora se plantea lo siguiente ¿Qué implica respetar la Constitución?

La historia nos remonta hacia las revoluciones internacionales que fueron influyentes en la mayoría de estados especialmente para crear sus propias normas supremas como lo son las Cartas Constitucionales esto en razón a la Revolución Francesa y a la Constitución de los Estados Unidos.

A raíz de las consideraciones que se toman sobre las Cartas Constitucionales indicando que son un contrato social, por el cual los hombres, libres y ejerciendo su potestad soberana, acordaban con el fin de crear sus estados, con la finalidad de que este último garantice sus derechos y los poderes se pongan al servicio de la población para promover el bienestar común (Quintero. R. 2018, p.43).

La Constitución también llamada como Carta Magna fue producto de los avances de otros estados, su influencia sirvió para que los demás gobiernos establezcan normas mínimas de convivencia, que permitan mantener la paz entre sus ciudadanos, con el fin de que los estados asuman su obligación de proteger todos los derechos que se hayan plasmado en la constitución, incluso adaptar en el caso de ser necesario otros derechos y ser garantista de velar por el cumplimiento de los mismos.

Con la obligación del estado de precautelar los derechos reconocidos y tutelados hacia las personas, Rodrigo Quintero (2018) cita a Lowenstein en donde señala que el constitucionalismo moderno, constituyó el reconocimiento y protección de los derechos y libertades fundamentales como el núcleo esencial del sistema político.

Es así como la Constitución al ser garantista de los derechos de las personas, surge la necesidad imperante de los estados de vigilar porque los derechos se respeten y se dé cumplimiento total a las disposiciones que establecen su vigencia y tratamiento.

De este respeto hacia la Constitución se desprende que también es importante que los ciudadanos formen parte de esta vigilancia hacia el compromiso de establecer el respeto y orden supremo de la Carta Magna entendiendo que esta es la garantía del reconocimiento de todos los derechos otorgados hacia las personas, puesto que la misma representa la voluntad de todos los ciudadanos.

Los estados a fin de garantizar el cumplimiento de lo establecido en la norma suprema, en virtud de separar los poderes y otorgar competencia sobre todo delimitar su accionar, expresa que todas las funciones o poderes del Estado en ejercicio de sus competencias debe ceñirse a lo normado en la Constitución de igual y porque las demás leyes guarden coherencia.

De esto surge el nuevo constitucionalismo en donde se crea un órgano encargado de garantizar la supremacía de la Constitución encargado como dice Quintero (2018) de “garantizar la incolumidad de la Constitución, interpretar su contenido, emitir decisiones y criterios vinculantes destinados a controlar la conformidad de los actos con forma de Ley con la norma fundamental declarando su nulidad de ser necesario”.

De estos conceptos surge la necesidad de establecer un órgano imparcial que se encargue de vigilar constantemente a fin de verificar si las leyes emitidas o promulgadas por el órgano legislativo guarda correlación o no con la Constitución y sobre todo determinar si los mismos son o no constitucionales, al igual como los actos que hayan sido emitidos por autoridades con omisión hacia lo establecido en la Constitución.

Es menester ahora revisar en el siguiente apartado precisamente sobre el control constitucional que los órganos encargados deben realizar, en virtud de los estados de excepción

## **Control Constitucional vigente que se realiza en el estado ecuatoriano**

Como se había explicado el estado constitucional se ha caracterizado por el reconocimiento de los derechos de todas las personas, dado a ello, la constitución señala mecanismos que se proclaman como garantías de todos los derechos contenidos.

El control de constitucionalidad se establece para evitar excesos de poder que se pueden evidenciar a través de normativas que transgreden derechos, así como el hecho de limitar la intromisión de grupos de poder que pueden tener interés en violentar lo establecido en la Constitución.

Sobre el control jurídico de constitucionalidad Quinche (2013), citando a Aragón identifica cuatro características de los controles jurídicos: “son ejercidos por un órgano imparcial, tienen parámetro normativo, se articulan a partir de un razonamiento jurídico y tienen efectos sancionatorios” (p.44).

En efecto el control que se ejerce es realizado por órganos con competencia y ejerciendo sus funciones de forma imparcial, es así como este control debe respetar las decisiones y cumplir con lo establecido en la Constitución, de igual forma al hablar de competencia debemos entender que deben existir normas previas en consecuencia podrá actuar cumpliendo con los lineamientos o procedimientos que se encuentren establecidos.

Sobre el control constitucional Quinche (2013) nuevamente citando a Aragón afirma que: “El control constitucional es la máxima expresión del control jurídico y que, en su ejercicio, el control es jurídico por el parámetro utilizado (las normas constitucionales, los tratados públicos y las interpretaciones del tribunal constitucional) y es jurisdiccional por el órgano que lo ejecuta, para el caso colombiano la Corte Constitucional” (p.45).

En concordancia el control de constitucionalidad se configura siguiendo los mecanismos establecidos para instaurar la supremacía de la Constitución, en

tal virtud las leyes sólo serán aplicadas siempre que no contradigan lo establecido en la Constitución, haciendo respetar su jerarquía sobre las demás precisamente porque en ella se contiene no solo valores y principios sino también derechos.

Porque surge el control constitucional, siguiendo cronológicamente a lo que nos remonta la historia se establecieron dos modelos de estados uno representado por el modelo francés y el otro por el modelo norteamericano, el primero es decir el modelo francés se regía por tener taxativamente una carta suprema, definiendo únicamente la separación de poderes en donde unos detentaban el poder y los otros exclusivamente debían obedecer y acatar.

Sobre el modelo norteamericano por el contrario se estableció una concepción distinta de lo que denominaron los franceses constitución, en razón a que, se establecía principalmente el respeto hacia la supremacía constitucional, es así como la diferencia abismal radicaba en que no se repartía el poder sino por el contrario se definían funciones.

Finalmente, también se toma en consideración el modelo europeo siendo que en este se determina a un órgano competente, entendiendo que esto garantizaba una separación total de los poderes (Cueva et al., 2019).

Precisamente de estos modelos de estado surge el llamado control constitucional teniendo como principal objetivo vigilar porque el sistema jurídico y todas las acciones que realiza el poder legislativo guarde relación con lo contenido en la Constitución.

De lo tratado se abordará los distintos tipos de controles que surgen a raíz de ese control constitucional que los órganos competentes deben realizar para asegurar el respeto hacia la supremacía de la constitución y para vigilar que los demás poderes cumplan con el respeto hacia la constitución y el cumplimiento de lo normado en especial para garantizar los derechos consagrados.

## Tipos de controles

Como se ha indicado el control constitucional tiene como fin principal el garantizar la supremacía de la Constitución esto implica que su contenido prevalecerá sobre las demás normas que conforman el ordenamiento jurídico, señalando que para su efectivo cumplimiento todas las normas y actos de los poderes deben guardar coherencia y conformidad con la Carta Magna, todo esto bajo la figura imperante de que los derechos humanos reconocidos y ratificados sean respetados, su eficacia responderá justamente a los modelos que se hayan establecido.

En teoría existen diferentes formas de control como son:

1. El control difuso o control anglosajón
2. El control concentrado
3. El control concreto de constitucionalidad
4. El control abstracto de constitucionalidad

**Tabla 1**

<i>Formas de ejercer el control constitucional</i>		
Forma o tipo de Control	Concepto	Características
<b>1. Control Difuso</b>  <b>Judicial Review</b>	<p>El control de la eficacia de la Constitución en los casos judiciales que les corresponde analizar y sustanciar es efectuado por los órganos jurisdiccionales o judiciales</p> <p>Las acciones de los poderes Legislativo y Ejecutivo se someten a control</p>	<p>Corresponde a los jueces dentro del conocimiento de un caso judicial, quienes garantizan la supremacía constitucional al inaplicar de manera directa la norma contraria a la Constitución.</p> <p>Los jueces pueden inaplicar las normas por actos que no guarden coherencia con lo establecido en la Constitución, en los casos que les corresponde conocer y resolver. Sus efectos serán interpartes</p>
<b>2. Control Concentrado</b>	<p>El control lo realiza un solo órgano jurisdiccional y especializado</p> <p>Órgano de instancia única denominado Corte Constitucional</p>	<p>Se encarga del control constitucional de las leyes.</p> <p>Verifica si la emisión de una ley se contrapone o no con la Carta Magna</p> <p>La sentencia tiene efectos erga omnes</p>

<b>3. Control Concreto</b>	El juez que analiza una norma en relación a un caso también debe resolver sobre la constitucionalidad de la norma	<p>Garantizar la constitucionalidad de la aplicación de las normas en el caso que se ponga a su conocimiento</p> <p>Deben aplicar los métodos de interpretación que correspondan y si no es posible hacerlo suspenderán el decurso del proceso para elevar en consulta de norma al órgano especializado que es la Corte Constitucional</p> <p>Este control puede surgir en los procesos que atañe a su competencia, ya sea de oficio o a petición de parte.</p> <p>Los jueces pueden inaplicar las normas por actos que no guarden coherencia con lo establecido en la Constitución, en los casos que les corresponde de una manera motivada de acuerdo a los actuales criterios de la CCE que distan del criterio de la anterior conformación.</p>
<b>4. Control abstracto</b>	Se garantiza la coherencia del ordenamiento con la Constitución	Necesita un procedimiento especial para determinar la constitucionalidad de la norma a través del órgano especializado en nuestro caso ecuatoriano la Corte Constitucional
	Su efecto es la invalidación de las incompatibilidades	La sentencia de inconstitucionalidad invalida una ley.
<p>Nota: Conceptos tomados de:</p> <p>Barboza, E. (Sin fecha). Control Constitucional: El sistema difuso de constitucionalidad.</p> <p>Cueva et al., (2019). Influencia de los modelos de control anglosajón y civilista en el desarrollo del control constitucional en el Ecuador. Universidad y Sociedad, 11(5), 206- 216. Recuperado de <a href="http://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus">http://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus</a></p>		

Estos son los principales controles constitucionales que se recogen a fin de evitar desvíos de los poderes, pero principalmente el garantizar porque los derechos humanos que se han introducido en las cartas magnas sean efectivamente garantizados por los Estados.

Como se observa en ciertos casos se ha atribuido competencias sea órganos especializados como es el caso de la Corte Constitucional o los administradores de justicia para que vigilen la respectiva coherencia y cumplimiento del contenido que deben mantener las normas de menor jerarquía con relación a la Carta Constitucional.

En lo referente al Ecuador debemos indicar que, de los modelos o formas de control constitucional establecidos en los distintos países, estos han servido de base para establecer un adecuado control constitucional que nos conducen en

cierta manera a garantizar la adecuada efectivización de los derechos, según Cueva et al., (2019) sobre los modelos imperantes en el estado ecuatoriano señala:

En el Ecuador en la actualidad el sistema de control constitucional se pensaba básicamente concentrado, existen muchos rasgos del sistema anglosajón que se han tomado en cuenta para el perfeccionamiento del control de constitucionalidad de las normas del sistema jurídico, no solo mediante un proceso especial dirigido a una norma en particular, sino también normas que se discuten por haberse cuestionado dentro de un caso concreto, es decir control concentrado y difuso, lo que se conoce como un sistema mixto de control constitucional (p. 214).

De lo enunciado y recogiendo los conceptos teóricos podemos identificar que existen de acuerdo a nuestra normativa tanto en la CRE como en la LOGJCC que de acuerdo a las competencias abrogadas a los órganos especializados existe un control constitucional difuso en relación a que los jueces en el conocimiento de casos concretos, si encontrara que una norma de menor jerarquía es contraria a lo establecido en la Carta Magna, se elevara a consulta ante la Corte Constitucional pero inclusive hay que ir más allá ya que se entendería que solo en aquellos casos en los cuales no sea posible darle una interpretación acorde con ella, ya que les está facultado inaplicarlas según la línea jurisprudencial de la actual CCE por lo que estaríamos ejerciendo un control mixto.

Siguiendo con lo enlistado en la tabla 1 que indicaba sobre los controles, se identifica que en nuestra Constitución la Corte Constitucional deberá conocer y resolver las acciones sobre inconstitucionalidad, contra actos normativos o administrativos con efectos generales emitidos por órganos u autoridades con potestad normativa como consecuencia de la inconstitucionalidad la Corte declarará la invalidez del acto, ley o disposición.

Disposiciones que se encuentran normadas tanto en la Constitución (CRE) como en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (2009) quien claramente define en el Art. 74, sobre el control abstracto:

El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico (p.24).

De lo señalado podemos inferir que en Ecuador ha tomado un poco de la mayoría de controles constitucionales con el fin de intentar alcanzar perfeccionamiento y lograr principalmente que las normas guarden armonía con la Constitución, dotando de competencia a los distintos órganos encargados de realizarlo.

Evidenciando que existe un control mixto de constitucionalidad en donde toma al sistema difuso y al control concentrado delimitando sus respectivas actuaciones y modos de proceder en especial en el supuesto de identificar incompatibilidad de las normas con la CRE, con el fin como ya se había indicado en reiteradas ocasiones que los derechos sean garantizados y respetados.

Sobre los estados de excepción que es materia de análisis la LOGJCC (2009), en el Art. 75 establece las competencias que se le han atribuido a la Corte Constitucional quien en el numeral 3 literal c expone:

c) Decretos que declaren o que se dictan con fundamento en los estados de excepción

A su vez de igual forma en el mismo cuerpo legal, en el artículo 125 establece que frente a la coexistencia del control de constitucionalidad que ejerza la Corte no impide que la Asamblea Nacional pueda ejercer este control y consecuentemente el determinar la revocatoria de los decretos.

Según la norma citada se puede indicar que además de la facultad atribuida la Corte Constitucional, quien debe efectuar un control constitucional sobre los

decretos emitidos por la autoridad competente que en este caso es el Presidente de la República, también la Asamblea Nacional ejercerá un control político sobre los decretos establecidos en el territorio ecuatoriano.

En concordancia con el análisis que concierne se expone que el control jurídico constitucional es ejercido por la Corte Constitucional, quien a través de un análisis jurídico minucioso determinará la constitucionalidad o la inconstitucionalidad de los decretos que sobre los estados de excepción se establezca, por ende, los efectos que produzca afectará o protegerá para quienes está dirigido.

Al hacer referencia al control que efectúa la Corte Constitucional Estrella (2012) cita a Hernández indica que:

La necesidad de que una autoridad, en este caso la Corte Constitucional, ejerza vigilancia sobre la juridicidad de las actuaciones gubernamentales en el Estado de excepción, se justifica por cuanto el presidente de la República adquiere atribuciones adicionales y poderes superiores a los normales y es posible que en estas etapas puedan ser restringidos libertades y derechos de los ciudadanos (p.173).

En consecuencia, se puede determinar que en todo estado de derecho y justicia la clara prevalencia de la Constitución se mide en base al respeto y a la efectividad de su contenido, por parte de todos los operadores de justicia y de la aceptación y fiel cumplimiento, a decir de los estados de excepción estos regímenes según las normas establecidas solo se podrán presentar siempre que la finalidad sea precautelar el bienestar de toda la ciudadanía.

En el Ecuador la Corte Constitucional además del control formal en donde debe verificar que los requisitos establecidos en la Constitución se cumplan, como es la motivación, la identificación de causas por la que se establece, hasta competencia y tiempos, también debe realizar un control material a fin de analizar y sobre todo determinar si existen las circunstancias alegadas y si los hechos

encajan en lo enunciado, sustentos que permitirán determinar la constitucionalidad o no de los estados de excepción.

En palabras del autor Cifuentes Muñoz (2006), al referirse sobre el examen de constitucionalidad que realiza la Corte refiere:

El examen constitucional se ocupa de verificar, en primer término, la relación de causalidad y conexidad de la medida con la situación específica que hubiere determinado el estado de excepción (...) En segundo término se toma en consideración la “proporcionalidad” de las medidas con referencia a la gravedad de los hechos (p.8).

Los tipos de control tanto el jurídico como el político se han establecido con el fin de realizar controles, además de ello, estos controles se centran en fijar límites al Presidente de la República, dejando en claro, que por la norma suprema y demás normas secundarias, la máxima autoridad no podrá hacer uso arbitrario de estados extraordinarios.

También determinar que la finalidad de realizar controles por parte de los organismos encargados y competentes de hacerlo, es proteger los derechos de las personas frente a la expansión de los poderes principalmente del Ejecutivo.

Ahora es necesario conocer sobre el estado de excepción, su concepto y características a fin de poder entender cómo en un estado constitucional de derechos y justicia opera la excepcionalidad.

### **Estado de Excepción en el Ecuador**

Los estados de excepción tienen una larga historia de estados dictatoriales que ha teñido de dolor a varios países especialmente en Sudamérica, aun así, enfrentarse a un estado de excepción en la actualidad sigue causando zozobra por las consecuencias que podría derivarse, frente a la imposición.

Sin embargo, tras el oscuro pasado que cubre a los estados de excepción se debe indicar que en determinadas circunstancias son necesarios para precautelar la seguridad y tranquilidad de la sociedad en un determinado territorio, cumpliendo con lo que determina tanto la Constitución como los tratados de derechos humanos.

Los estados de excepción tomando las palabras del autor Rodríguez. S. (2018) indican que:

“Es usual que los actos mediante los cuales se decreta un estado de excepción vengan acompañados de una motivación que recalca en la necesidad imperante de tomar medidas extremas si lo que se quiere es restablecer el orden jurídico, cuya función es el establecimiento de la temporalidad” (p.52)

Indica que el soberano o el máximo representante al encontrarse en una situación que raya de la cotidianidad puede declarar bajo estos argumentos en un estado de necesidad con la única finalidad de salvaguardar la vida de sus ciudadanos.

Agamben (como se citó en Rodríguez, 2018), determina:

El estatus *necessitatis* se presenta así, tanto en la forma del estado de excepción, como en la de revolución, como una zona ambigua e incierta en la cual los procedimientos de facto, en sí mismo extra o antijurídicos, pasan a ser derecho y las normas jurídicas se indeterminan en mero facto; un umbral, por lo tanto, en el cual hecho y derecho se vuelven indecibles (p. 54).

Es decir que los estados de excepción surgirán de la necesidad que se presente, causas que derivan a motivarla y que deberá ser tan atentatoria, que se ponga en peligro a la población, dependerá del análisis de la autoridad competente el decidir sobre la imposición de un estado de excepción, en donde la excepción constituirá la regla.

Schmitt, C (como se citó en Rodríguez, 2018) referente al soberano indica que él no es simplemente el competente para determinar la necesidad de un estado de excepción sino que será quien se vaya en contra de lo establecido en el derecho, delimitando suspensiones, en donde la excepción será necesariamente sus reglas.

Valga decir que todas estas circunstancias a analizarse y que calan en la necesidad imperiosa de dictarlas e imponerlas se implantaran con la finalidad de salvaguardar el ordenamiento con el único propósito de superar lo que la ley y la norma considera como insuperable o catastrófico.

Ante esto los estados de excepción se establecen según el buen discernimiento del Presidente de la República, quien en mérito de las circunstancias que le acompañan y con el propósito de establecer el orden que se podrían encontrar en peligro o amenazado en un territorio determinado.

Surge una pregunta si el estado de derecho tiene como principal base respetar y hacer respetar las normas garantizando todos los derechos y libertades de las personas porque surge el estado de excepción si se concebiría como la antagonía de la normalidad dentro de un estado.

Los autores Tobón. M y Mandieta. G, (2017) citan a Schmitt haciendo alusión al estado de excepción refiriéndose al concepto de soberanía:

Está íntimamente ligado al orden jurídico-político, dado que él mismo define al soberano como un sujeto de facto, que es quien finalmente define la situación excepcional, entendida como una situación de peligro para la existencia del Estado como unidad política soberana, debido a que el ordenamiento jurídico se muestra insuficiente para afrontar la situación excepcional (p.4).

Al respecto se establece que para Schmitt como ya se había indicado en párrafos anteriores el estado de excepción se puede implantar siempre que persista la necesidad que obliga y exige en cierta forma al representante del ejecutivo a

instaurar un régimen en el que incluso las mismas normas que prevalecen en un determinado estado pueden o no ser cumplidas.

Si el Ejecutivo o su representante al momento de ejercer sus funciones excepcionales que le han sido otorgados en base a norma previamente establecida deberá someterse a toda la legalidad, incluso a lo establecido en la Constitución y ser vigilante de lo dispuesto en el derecho internacional especialmente en lo referente a los derechos humanos.

También se debe indicar que el estado de excepción según palabra de Rodríguez (2018):

Está consagrado en la Constitución como facultad que un sujeto político tiene para suspender ciertas y determinadas normas, así como para formular prescripciones nuevas, que (...) recae sobre el ejecutivo pero que está sometido a controles y límites de todo tipo, como revisiones de constitucionalidad o imposibilidad de modificar el núcleo o de derechos y libertades de la Constitución (p.117).

Como se ha indicado en base a la necesidad imperante de determinar un estado de excepción con la finalidad de salvaguardar la integridad de la población, esta figura jurídica debe estar contemplada en la Constitución, misma que estará sujeta a controles de constitucionalidad y solamente cumplir con lo que establece la carta magna.

Entonces podemos señalar que en razón de la crisis que obedezca establecer un estado de excepción es lo que fundamentara la suspensión de los derechos, teniendo como finalidad que después del tiempo estimado como necesario para superar la crisis, se reestablezca la normalidad.

Una vez que se ha identificado el porqué de los estados de excepción, es importante señalar que frente a las crisis desatadas se deberán suspender derechos, con el propósito de establecer acciones rápidas y sobre todo efectivas,

y sobre todo determinar que las circunstancias imposibilitan utilizar las vías normales de un estado de derecho.

Sobre los estados de excepción que se contempla en el Estado Ecuatoriano la Constitución expresa que será el Presidente de la República quien expedirá en determinadas situaciones que dado al caso sean excepcionales o salgan de la cotidianidad decretos ejecutivos.

Los decretos emanados por el Ejecutivo no tienen un tiempo ilimitado, por el contrario, su tiempo será por un lapso acorde a la crisis por la que se esté pasando, en virtud que el propósito de todo estado es que las situaciones excepcionales vuelvan a su estado normal.

La Constitución de la República del Ecuador en el artículo 164 señala que el Presidente de la República puede decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él.

Es decir, en los estados de excepción se deberá delimitar geográficamente el territorio físico en el que deberá regir, tal es así que si una provincia de acuerdo a análisis o informe por parte de las entidades pertinentes, indican que la crisis no ha llegado hasta sus límites, mal haría en establecerse excepciones y más limitaciones al ejercicio de sus derechos.

De igual forma en la Carta Constitucional prevé que los estados de excepción regirán por los siguientes casos:

- Agresión
- Conflicto armado internacional o interno
- Grave conmoción interna
- Calamidad pública o desastre natural

Por lo traído a la luz es evidente determinar que la Constitución ecuatoriana delimita el proceder de los estados de excepción, incluso establece las causas por las cuales se instauraría un estado de excepción, por ello es bastante

cuestionable el hecho de explicar cómo en momentos de anormalidad se aprueben leyes que violentan más los derechos de las personas como es el derecho al trabajo.

De lo mencionado se concluye que los estados de excepción son y serán el paso más resquebrajante de todo estado, indicando que la anormalidad será todo supuesto que ponga en riesgo a la ciudadanía, y tendrá como principal finalidad alcanzar la normalidad.

También recalcar que podrá existir siempre que se respete lo que se encuentra señalado en la Constitución y normativa secundaria, en base a esa legalidad se podrá implantar un estado de excepción, los limitantes sobre supuestos actos discrecionales de las autoridades ya se encuentran establecidos que son precisamente los controles que realizan la Corte Constitucional, valiéndose de los instrumentos internacionales que definen qué derechos jamás podrán vulnerarse.

Con la necesidad de seguir con este estudio investigativo, será necesario, conocer ¿Cuál es la naturaleza, las características de los estados de excepción?, aspectos esenciales que se detallan en el acápite que precede.

### **Naturaleza, características, ámbitos de aplicación**

Los estados de excepción que se implantan en los distintos países operan bajo situaciones extraordinarias que responden a necesidades gravosas que afectan no solo a un grupo sino a toda una población, existen diversas clasificaciones sobre las excepcionalidades que se presentan, sin embargo, es deber del ejecutivo restablecer el orden y determinar qué tan conveniente es implantar esta figura jurídica.

Acercándose de manera conceptual se define a los estados de excepción como una situación extraordinaria, un estado de cosas que amenaza la continuidad del mantenimiento del imperio del Derecho, para cuyo enervamiento se acude a

la vigencia de instituciones caracterizadas por ser método de concentración de poderes (Meléndez, 2005, p.55).

Por otro lado, el autor Meléndez cita a Segado Francisco respecto a la definición del estado de excepción señalando que es:

El conjunto de circunstancias, previstas, al menos genéricamente, en las normas constitucionales, que perturban el normal funcionamiento de los poderes públicos y amenazan a las instituciones y principios básicos del Estado y cuyo efecto inmediato es la concentración en manos del gobierno de poderes o funciones que, en tiempo normal, deben estar divididas y limitadas (2005, p. 55).

Lo acotado por los dos autores nos permite definir que los estados de excepción se establecen frente a circunstancias extraordinarias y que da por sentado la eliminación de todo estado de derecho, dando como resultado la concentración excesiva del poder Ejecutivo.

Pese a los aspectos negativos que se puede deducir a raíz de la implantación del estado de excepción este solo se puede justificar siempre en base a la necesidad imperante, con el único fin de buscar el restablecer la normalidad, que se ven afectados precisamente por estar pasando por un situación gravosa y emergente que necesita medidas extraordinarias.

Los acontecimientos que ponen en peligro la paz y la estabilidad social en todo estado son justificativos que en el caso de la mayoría de países ya se encuentra normado tanto en sus constituciones como en normativa secundaria que complementa el proceder de los mismos, sin dejar de lado que deberá tomar en cuenta todo lo pertinente a derechos humanos.

### **Características de los estados de excepción**

Al acercarnos de manera conceptual es necesarios sintetizar los aspectos que caracterizan a los estados de excepción señalando las más principales:

- Las instituciones jurídicas y políticas de un estado resultan insuficientes para superar una crisis en situaciones consideradas como anormales o extraordinarias.
- Se basan en buscar soluciones urgentes ante las crisis a fin de garantizar el retorno a la normalidad.
- Funcionan como una garantía de la Constitución, exponiendo que se basará en una suspensión que se regirá por un tiempo definido.
- Solo procede ante la existencia de una situación grave que sea ordinariamente incapaz de seguir la normalidad.
- Las causas sobre las que se establezca un estado de excepción deben estar contempladas en la Constitución de los estados y más normativa atinente a esta figura jurídica.
- No se pueden establecer con un tiempo indefinido, el objetivo máximo será volver a la normalidad del estado anterior a la crisis grave que acaeció en un determinado territorio.
- El ejercicio de los poderes y facultades de quienes son competentes para establecer está sujeto a controles determinados por sus constituciones su normativa secundaria e instrumentos internacionales sobre derechos humanos.
- Los derechos fundamentales son necesariamente afectados es decir se limitan para promover el reestablecimiento del equilibrio social, derechos que solo serán limitados en base a lo establecido en la normativa respetando todos los instrumentos para evitar la violación de los mismos.
- Concentración del poder Ejecutivo, pese a ello, el uso del estado de excepción no contempla la aplicación de arbitrariedad todo lo que se derive de su implantación estará sujeto a controles. (Meléndez, et ál.,2005).

En Ecuador las características de los estados de excepción que se podría adherir a las anteriormente señaladas por los autores son:

- Se establecen por la incapacidad del estado para mantener el control de la ciudadanía que clama por el respeto de derechos sociales que afectan a su dignidad como personas.
- Es un mecanismo disuasivo para impedir que la ciudadanía proteste y que las acciones de los grupos sociales sobrepasen los límites de seguridad y paz que medianamente debe primar en un estado de derecho.
- Se limitarán solo los derechos que sean esenciales para el mantenimiento de la seguridad del territorio y deberán tomar en cuenta tanto la Constitución, así como todo lo que contenga los instrumentos internacionales sobre derechos humanos en materia del establecimiento de los estados de excepción.

### **Requisitos de procedencia del Estado de Excepción**

Un estado de excepción es una decisión que atañe por competencia según lo establecido en la Constitución al Presidente de la República sin embargo por tener que limitarse ciertos derechos en base a las causas que sean plenamente justificables será imperante que se vigile cuáles son los requisitos que deben operar para la toma y puesta en marcha de esta figura.

Los requisitos esenciales para decretar la procedencia de un estado de excepción deben contener especificaciones tanto formales como materiales que, según Estrella, C.

(2012) son:

Clasifica a estos requisitos en formales señalando entre otros tal como lo establece la Constitución de la República del Ecuador que es una facultad atribuida al Presidente.

En tal virtud el acto administrativo que deriva al tomar esta decisión se verá plasmada a través de un Decreto Ejecutivo, por ello los requisitos esenciales de esta figura jurídica será:

- Establecer la causal por la cual es procedente la declaratoria
- Motivar y relacionar la causal invocada
- Señalar el territorio en donde imperará o será aplicable la declaratoria
- Señalar el tiempo mismo que no podrá exceder del estipulado en la Constitución
- Determinación exacta de los derechos que por necesidad deben ser suspendidos (pp. 150-154).

En lo que concierne a las notificaciones la autora Estrella indica que el estado de excepción debe ser notificado dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes una vez que se ha sido firmado el decreto ejecutivo, esta notificación deberá ser remitida a la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional, así como a los organismos internacionales.

En general podemos observar que, respecto a los requisitos formales, casi siempre se cumplen, impidiendo de esta forma que existan omisiones o falta de notificaciones sobre el trámite que debe hacerse so pena de deslegitimar el acto emanado por la autoridad que en este caso es el Ejecutivo.

Por otro lado, se había indicado respecto al tiempo que señala la Constitución al momento de imponer el estado de excepción, indicándose que el mismo tendrá un plazo de hasta 60 días, en el supuesto de que las causas que motivaron el establecer el estado de excepción no fenecen se podrá renovar por 30 días más.

En tal virtud si el Presidente de la República en base a las condiciones que se susciten considera que las causas que motivaron la declaración del estado de excepción han dejado de existir no lo renovará y se entenderá como caducado. En el caso de fenecer las causas por las cuales motivo declarar el estado de excepción corresponde notificar con el informe correspondiente

Estrella realizó una clasificación de los requisitos de los estados de excepción anteriormente se realizó una breve síntesis sobre los requisitos que

establecen la formalidad de los estados de excepción, y, sobre los requisitos materiales refiere lo siguiente:

Establecer los hechos que indican que amenazan el orden en el aspecto económico, social y que puede afectar gravemente al punto de ser considerado como calamidad pública.

Explicar por qué se configuran los hechos que motivan el estado de excepción sean un conflicto armado internacional o interno, conmoción interna, calamidad pública o desastre natural.

Señalar y establecer las razones del porqué estos hechos no pueden ser resueltos en un estado normal de derechos. Así como también se menciona que la declaratoria decreta los límites temporales y espaciales conforme lo señala la constitución (p.170).

De lo tratado se puede entender que para establecer la institución jurídica de un estado de excepción dado a la grave crisis por la que esté pasando un país, el Ejecutivo debe ser vigilante en cumplir los requisitos tanto formal como materialmente a fin de configurar y establecer de forma adecuada y sobre todo poder superar situaciones que podrían poner en peligro a la sociedad.

Los requisitos formales no solo determinan quién está facultado para decretar los estados de excepción, el tiempo, y a quien notificar, sino que además nos estipula que sin estos requisitos esenciales difícilmente podrá proceder un estado de excepción puesto que las causas que lo motivan deberán justificarse plenamente, manifestando que siempre que las causas puedan superarse en un estado constitucional de derechos no será necesario establecer estados excepcionales.

Una vez que se ha revisado sobre los requisitos esenciales de los estados de excepción ahora se revisará y analizará brevemente sobre los estados de

excepción declarados en el Ecuador por motivo de la pandemia que desato el Covid 19 y que dio lugar a establecer la calamidad pública en todo el territorio.

### **Estados de Excepción declarados en el Ecuador por calamidad pública a causa del covid 19**

Una vez detectada la pandemia en el Ecuador se desató una ola de decretos a fin de controlar la crisis que se generó a causa del covid, por ello se traerá a la luz los decretos emitidos para el efecto a fin de poder entender los conceptos que se desarrollaron, así como las acciones que se tomaron a fin de controlar la situación.

### **Dictamen No. 1-20-EE/20 emitido por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador en referencia al Decreto Ejecutivo No. 1017- del 16 de marzo de 2020**

El primer dictamen que se decretó en el Ecuador fue el 16 de marzo de 2020, en donde la Corte Constitucional del Ecuador (CCE) emitió el dictamen No. 1-20-EE/20, desarrollando los antecedentes que dieron lugar al análisis en mención.

El Presidente Lenín Moreno remitió mediante oficio a la CCE la copia del Decreto Ejecutivo No, 1017, del 16 de marzo de 2020 estableciendo 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.

En las consideraciones y fundamentos que analizó la Corte Constitucional en su primer dictamen No. 1-20-EE/20 (2020) sobre el estado de excepción estableció:

El estado de excepción, implica un mecanismo o medio que contempla el propio Estado constitucional para afrontar una circunstancia extraordinaria que desborda la normalidad, superando a las alternativas de

implementación y a los mecanismos de intervención que el ordenamiento jurídico prevé de manera ordinaria (p.3).

En el análisis de control formal se hace referencia a lo considerado sobre la calamidad pública señalando en el Dictamen No. 1-20-EE/20 (2020) que:

El Estado Ecuatoriano se encuentra atravesando una calamidad pública ante la presencia imprevista del coronavirus en el país, misma que ha afectado aspectos económicos sociales del pueblo ecuatoriano y que debido a su causa de origen y su alcance difícil de determinar no puede ser abordada con las medidas regulares y ordinarias existentes (p.3).

Ante las circunstancias en síntesis que señalaron las causas de procedencia de la Corte en el caso bajo análisis se concluyó que una vez se había declarado el estado de excepción esta cumplía con el requisito de identificación de los hechos y la causal sobre la que versó el estado de excepción.

Sobre la justificación de la declaratoria estableció que la necesidad de declarar un estado de excepción a consecuencia de la pandemia Covid 19, se da por el reporte de contagios de 250 mil personas afectadas y la presencia de varios casos importados y la necesidad imperiosa de adoptar medidas temporales de distanciamiento social que permitan disminuir los contagios.

Al analizar, sobre el ámbito territorial y temporal se declaró el estado de excepción en todo el territorio nacional y por un tiempo estimado de 60 días, los derechos que fueron limitados son los siguientes:

Derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación o reunión, libertad de información, evidenciándose que el estado se encuentra enmarcado dentro de los límites establecidos por la CRE, afectando derechos y limitándolos.

Sobre el control material de la declaratoria verificó que las medidas para el estado de excepción sean las señaladas en el art. 121 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional LOGJCC.

Al hacer mención a los hechos alegados como efecto de motivación hayan ocurrido de forma real, tal es así que, en el decreto No. 1017 indica que la pandemia se intensifica de forma especial en los países en donde no se ha tomado medidas, de igual forma indicó sobre el nivel de personas afectadas y al ser que las personas no acataron de forma voluntaria las medidas preventivas, ante estos acontecimientos la Corte verificó lo indicado por los organismos confirmando la ocurrencia de los hechos.

Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión un conflicto armado internacional o interno Dictamen 1 (2020):

(...) calamidad pública o desastre natural, exponiendo por calamidad pública que es una situación que puede producir consecuencias catastróficas, a la sociedad poniendo en riesgo la vida humana, sobre la catástrofe generada la Corte concluye que el escenario sanitario representa una situación catastrófica para Ecuador (p.8).

En el análisis que realiza la Corte se determina que los contagios y el nivel de seguridad con la vacuna no se sabían si garantiza o no o si era un limitante para los contagios, así como los casos asintomáticos y de igual forma se indicó que los contagios no pueden ser previstos de forma fácil.

Sobre los hechos constitutivos se indicó que la declaratoria no puede ser superada a través del régimen constitucional ordinario, concluyendo que los hechos que motivaron el decreto no pudieron ser abordados a través del régimen constitucional ordinario especialmente en lo referente al acatamiento de medidas preventivas con la finalidad de prevenir los contagios a causa del covid por lo que se justificó la declaratoria del estado de excepción por calamidad pública.

Se definió en este dictamen que el tiempo o duración del estado de excepción era por 60 días a razón de la calamidad pública en todo el territorio nacional.

En razón al control formal de las medidas y por lo que determina la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional analizó los requisitos a cumplir entre ellos:

- Se cumple con el requisito formal en virtud de contener las limitaciones a los derechos como la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación, y reunión, libertad de información.
- Sobre las competencias materiales espaciales y temporales se enmarcan en el estado de excepción determinando que las entidades deben coordinar esfuerzos siempre que sean competentes a fin de ejecutar acciones que mitiguen los efectos del coronavirus, limitándose los derechos como el de la libertad de tránsito para mantener la cuarentena, toque de queda para evitar la circulación, suspensión de la jornada de trabajo

Se señaló que todas las decisiones tomadas se enmarcaron dentro de las competencias materiales del estado de excepción, concluyendo que las medidas en esta declaratoria cumplen con los requisitos formales.

Sobre el control material de las medidas dictadas, la Corte analizó si las medidas eran necesarias y proporcionales para enfrentar los hechos que motivan al estado de excepción identificando la insuficiencia de las medidas ordinarias tomadas exponiendo de forma sintetizada que:

- Las restricciones de tránsito son idóneas y adecuadas para evitar el contagio producido por coronavirus y con ello proteger el derecho a la salud.

- Las medidas tomadas son necesarias puesto que las medidas ordinarias de prevención no han sido acatadas por la ciudadanía.
- Sobre la proporcionalidad el decreto contiene parámetros razonables y con justificación para proteger la vida.

En referencia a la suspensión a la libertad de asociación y reunión

Las medidas de distanciamiento tales como la cuarentena se establecieron a fin de evitar los contagios observando que estas medidas son necesarias e idóneas protegiendo esencialmente el derecho a la salud, concluyendo de igual forma que la limitación al tránsito es idónea, necesaria y proporcional.

Sobre la movilización de la Fuerza Pública y las requisiciones, en relación al primer aspecto se califica a la medida como idónea, necesaria para mitigar los efectos del coronavirus y evitar el contagio masivo en el territorio. De igual forma se indica que la medida es proporcional ya que las Fuerzas Armadas debe ejecutar sus acciones según lo establecido en la norma.

Sobre las requisiciones se indica que es necesario, proporcional a fin de mantener los servicios de salud el orden y la seguridad

Finalmente, la Corte analizó sobre las atribuciones conferidas a los Comités de Operaciones de Emergencia, e indica que sobre las atribuciones será constitucional siempre que se coordine con las autoridades, con la finalidad de cumplir el estado de excepción y con fundamento a la necesidad, idoneidad y proporcionalidad.

La Corte en su ratio decidendi resolvió emitir el dictamen favorable de constitucionalidad a la declaratoria del estado de excepción reiterando que el artículo 166 de la CRE (2008) en su último inciso dispuso que: “Las servidoras y servidores públicos serán responsables por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción” (p.23).

De lo anotado se puede identificar que el decreto establecido por el Ejecutivo con la finalidad de precautelar a la ciudadanía en base a las estadísticas que permitían establecer los riesgos que se sometían las personas por los contagios y con el propósito de precautelas sus vidas fue idóneo y necesario establecer un estado de excepción.

Referente al control que realiza la Corte Constitucional se observa que la misma identifica los hechos que fueron enunciados en su análisis a raíz del decreto y una vez que cumple con los requisitos tanto formales como materiales procedió a establecer la constitucionalidad del decreto.

### **Dictamen No. 2-20–EE/20 emitido por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador en referencia al Decreto Ejecutivo No. 1052- del 15 de mayo de 2020**

De acuerdo a la síntesis sobre el dictamen párrafo atrás traído a la luz de los decretos de estado de excepción emitidos por el Ejecutivo a causa de la pandemia, ahora es importante revisar cuáles fueron los parámetros en los que se basaron para establecer la renovación del estado de excepción, anteriormente tratado.

El 15 de mayo de 2020 el Presidente de la República expidió el Decreto Ejecutivo No. 1052, el cual fue renovado, sobre el juez que sustanció el decreto fue el doctor, Ramiro Ávila, amparado en la competencia determinada en los artículos 166 y 436 (8) de la CRE, 119 al 125 de la LOGJCC.

La Corte realizó los controles respectivos uno formal y otro material. A decir del control formal de constitucionalidad la Corte analizó si se cumplían los requisitos tales como:

Identificación de los hechos, causal que se invoca, justificación de la declaratoria, ámbito territorial y temporal de la declaración, derechos que sean susceptibles de limitación, notificaciones que corresponden de acuerdo a la Constitución y a los Tratados Internacionales, ordenar el estado de excepción

mediante decreto, determinando entre otros que el Decreto cumplió con todos los requisitos formales exigidos.

Sobre el control material se analizó la real ocurrencia de los hechos, así como si cumplía con los requisitos de temporalidad y territorialidad, y en referencia a los derechos suspendidos se limitaron los siguientes:

- a) El derecho a la libertad justificando que es necesario para controlar la propagación del COVID, con el fin de garantizar el derecho a la salud, de igual forma la libertad de tránsito se permitió para satisfacer los derechos a la salud y a la alimentación, además de constituir el mecanismo menos lesivo.
- b) El derecho a la libertad de asociación y reunión la Corte consideró esta medida como idónea, necesaria y proporcional.
- c) Al referir a la movilización de la Policía y las Fuerzas Armadas en todo el territorio nacional, resultó necesario e idóneo a fin de coordinar esfuerzos, por otro lado, las requisiciones según lo determinado eran proporcionadas.
- d) Se le otorgaron atribuciones a los Comités de Operaciones de Emergencia.
- e) La Corte, referente a las acciones de la fuerza pública y en relación con las autoridades debían efectuar sus actividades en el marco del respeto estricto de los derechos fundamentales, y aplicando el uso progresivo de la fuerza dando cumplimiento a la legalidad, necesidad y proporcionalidad.

Además, se consideró que:

La Corte estableció parámetros sobre el derecho a la alimentación, salud, el uso progresivo de la fuerza siempre que se cumpla con la legalidad, necesidad y proporcionalidad, protección a personas en situación de vulnerabilidad, personas que se encuentran fuera del país, la protección del derecho a la tutela efectiva de derechos.

Límite temporal

Durante el tiempo sobre la renovación del estado que es 30 días exhorta a las instituciones a trabajar de forma coordinada e indica que tomen las medidas necesarias para enfrentar la pandemia.

#### Salud

La Corte determinó que el Gobierno deberá tomar acciones que fortalezcan el sistema público de salud y la articulación de la red de salud.

#### Educación y conectividad

Se estableció que se puede utilizar fondos destinados a otros fines excepto a lo que señala la Constitución, se debe evitar la deserción escolar, el estado debe disminuir la brecha digital y asegurar el acceso al internet.

#### Violencia contra las mujeres

El estado debía fortalecer los servicios de respuesta a la violencia de género en el confinamiento, así como fortalecer las redes comunitarias para ampliar las respectivas denuncias.

#### Sobre los pueblos indígenas

Los pueblos indígenas debían respetar las normas expedidas por las autoridades competentes para afrontar la pandemia.

#### Trabajo

Entre lo principal el Estado debía tomar medidas para que las personas que no tienen o han perdido los empleos puedan acceder a programas de asistencia.

#### Movilidad Humana

Las personas que están en situación de movilidad podrán acceder a servicios de salud sin temor a ser deportados por su condición migratoria, así como asegurar el retorno de inmigrantes.

Acceso a la información, libertad de expresión y protesta pública

Asegurar que la información sobre la pandemia sea clara y accesible para su veracidad.

Penas privativas de libertad

La Corte consideró que el hacinamiento en los centros privados de libertad podía producir contagios masivos y representar un costo excesivo, las autoridades debían tomar en cuenta al momento de decidir sobre los adultos mayores, mujeres embarazadas, adolescentes.

Transparencia y corrupción

Se deberá garantizar que los recursos tengan un uso efectivo para los fines del estado de excepción, por otro lado, la Corte expresó que las personas debían denunciar la corrupción, así como la Fiscalía debía investigar, los jueces a su vez deberán sancionar a quienes cometan actos de corrupción.

En razón de todo lo que abordó la Corte Constitucional resolvió declarar la constitucionalidad del Decreto No. 1052 de fecha 15 de mayo de 2020 mismo que se basó en la renovación del estado de excepción por calamidad pública debido al COVID 19.

Resulta importante resaltar que en la renovación del decreto de estado de excepción por Covid, determinado por un plazo de 30 días, se tomó en consideración aspectos que inicialmente no habían sido considerados, como es el caso de la conectividad, la protección al trabajo, que en el peor de los casos no se respetó dado a la promulgación de leyes que contravinieron derechos y se violó incluso preceptos constitucionales.

Se consideró también la situación de vulnerabilidad en la que se encontraron los niños señalando que el Gobierno y las respectivas entidades debían garantizar la conectividad para que los estudiantes puedan acceder de forma óptima y adecuada permitiendo que la educación se promueva en la pandemia.

Resalta el hecho de haber visualizado la situación de las mujeres que enfrentan problemas de violencia siendo víctimas de un encierro, que en muchos de los casos acrecentó una cruda realidad.

### **Dictamen No. 3-20–EE/20 emitido por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador en referencia al Decreto Ejecutivo No. 1074 del 15 de junio de 2020**

Respecto a la revisión de los estados de excepción declarados por calamidad pública y que precedieron al Decreto que es objeto de estudio en esta investigación, es necesario revisar el dictamen que emitió la Corte No. 3-20-EE/20 sobre el Decreto Ejecutivo No. 1074 de fecha 15 de junio de 2020.

El Presidente Lenín Garcés envió a la Corte copias del decreto ejecutivo señalado en el párrafo anterior, el cual hizo referencia al estado de excepción invocando la causal de calamidad pública declarado en todo el territorio debido al Covid 19 poniendo de manifiesto la crisis económica y la emergencia sanitaria que sufría nuestro país, causa sustanciada por el Juez Constitucional Enrique Herrería.

Sobre los controles que realiza la Corte Constitucional en base al ejercicio de sus competencias se analizó tanto el control formal como el control material, enunciando:

Control formal:

- Estado de excepción declarado por calamidad pública, dado al Covid y a la emergencia económica, a su vez justificó la declaratoria a fin de

establecer medidas que mitiguen los contagios además de proponer mecanismos para enfrentar la recesión económica.

- Se estableció el estado de excepción en todo el Ecuador por un tiempo de 60 días.
- Los derechos limitados fueron el de libertad de tránsito, derecho de asociación y reunión.

Control material:

Los hechos alegados, permanencia del COVID-19

- Por los informes recibidos del Ministerio de Salud y el Servicio Nacional de

Gestión de Riesgos estableció que el Covid es un riesgo inminente para la salud, en constancia de los contagios y muerte se justificó las medidas de prevención extraordinarias.

Sobre el impacto económico producto de la pandemia

- El Ejecutivo concluyó que el 20% de las desvinculaciones ocurridas en el Ecuador se realizaron de forma imprevista dejando a 30.000 personas desempleadas.
- Pérdidas en ventas millonarias en los sectores de agricultura, comercio, manufactura, y servicios.
- Sobre la recaudación tributaria se evidencia una disminución en el recaudo de impuestos.
- Caída del precio del petróleo (Dictamen No. 3-20-EE/20, 2020, pp.5-6)

Al analizar los hechos que se alegaron la Corte verificó que:

- ❖ Existió una real ocurrencia de los hechos al decir que la pandemia seguirá siendo un riesgo para la salud.
- ❖ La Corte precisó la configuración de la calamidad pública sobre la base de la existencia de una situación catastrófica que afecte a un país y que la situación sea imprevista.
- ❖ Sobre la emergencia económica la Corte concluyó que este hecho no se configura como una de las causales establecidas en la Carta Magna,

reiterando que los problemas económicos no se adecuan para establecer un estado de excepción.

- ❖ Sobre la permanencia del Covid por el hecho de haber pasado a un nivel de contagio comunitario permitió que se adecue a situación de calamidad pública.
- ❖ En referencia a la emergencia económica la Corte concluyó que esto no es una causal para declarar un estado de excepción y puede ser superado a través del régimen constitucional ordinario.
- ❖ Los hechos no pueden ser superados por el régimen ordinario sin embargo expresa que debido al accionar poco diligente de las autoridades ha ocasionado que los efectos de la pandemia se agudizan y que no existan los mecanismos para enfrentar al Covid 19.
- ❖ Establece la Corte que “debería” concluir que no se cumple con los límites temporal y espacial puesto que se está reiterando otro estado de excepción indicando que de no considerarlo necesario se podía poner en peligro la vida, la integridad y salud de las personas.
- ❖ Además, la Corte otorgó el tiempo solicitado para el estado de excepción.
- ❖ Sobre el límite espacial, se considera que si cumplió con los límites establecidos. Se observó que la existencia de un objetivo constitucionalmente legítimo a fin de mitigar y combatir el covid evitando decesos y contagios que pongan en peligro y existan pérdidas de vidas.

Al hacer referencia a la suspensión de los derechos a la libertad de tránsito, a la libertad de reunión y asociación la Corte consideró:

- La suspensión y limitación a los derechos a la libertad de tránsito, a la libertad de reunión y asociación son adecuadas, además sostiene que estas decisiones son las menos lesivas para alcanzar los fines establecidos, proporcionales.
- Refiriéndose a las movilizaciones que deben realizar las instituciones públicas se abstiene de realizar un test de proporcionalidad, al mencionar a las Fuerzas Armadas expresa que es una medida idónea necesaria y proporcional.

- Al tratar respecto a las requisiciones de bienes y servicios la Corte señala que esta medida puede ser idónea, necesaria y proporcional siempre que se cumpla en casos de extrema necesidad y dando cumplimiento al ordenamiento con el propósito de combatir los efectos que deja la pandemia.

La Corte consideró finalmente:

Protección a la democracia

- El ejecutivo todas las entidades y poderes no se afectará de forma alguna la democracia y el Estado de derecho, garantizando para ello la transparencia en la gestión pública.
- Libertad de expresión y presentar información clara y contrastada, las autoridades deben informar de manera clara.

Personas en vulnerabilidad

- Se toma en cuenta a todas las personas que pertenecen a los grupos de atención prioritaria.

En base a todo lo sintetizado y tratado por la Corte Constitucional resolvió declarar constitucional el Decreto Ejecutivo 1074 con el tiempo de 60 días.

**Dictamen No. 5-20-EE/20 emitido por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador en referencia al Decreto Ejecutivo No. 1126 del 14 de agosto de 2020**

El Presidente de la República emitió el decreto ejecutivo No. 1126 del 14 de agosto de 2020 en su parte pertinente dispuso renovar el estado de excepción en virtud al anterior estado de Excepción vigente en el Ecuador, el juez sustanciador de la causa a fin de declarar la constitucionalidad o no le correspondió al Dr. Hernán Salgado Pesantes.

En su parte pertinente estableció la competencia de la C.C para resolver la renovación del estado de excepción de conformidad con la CRE y la LOGJCC, determinando que la CC, según la norma suprema debe realizar un control jurídico sobre la declaratoria y las consecuencias que se deriven del estado de excepción.

Respecto al control formal de constitucionalidad del decreto la Corte en su dictamen No. 5-20-EE/20 señala que:

- Sobre la declaratoria del estado de excepción utilizó la misma causal de calamidad pública.
- Justifica la aplicación de mecanismos extraordinarios, así como también señala una transición ordenada para regresar al estado constitucional.
- Sobre el ámbito material y temporal señala que regirá en todo el territorio por un tiempo determinado de 30 días.
- Los derechos suspendidos y limitados son la libertad de tránsito, asociación y reunión.
- Adicionalmente en la renovación del estado dispuso la movilización de las entidades de la Administración Pública y de las Fuerzas Armadas, la suspensión de los derechos y las requisiciones para mantener los servicios necesarios. (pp. 35)

#### Control material

La Corte analiza en base a la renovación a fin de revisar si se cumplen los parámetros establecidos en la Constitución y la LOGJCC en los arts 121 y 123

La Corte observa que los hechos alegados tienen real ocurrencia debido a los incrementos del covid y dado a los hechos se configuró la calamidad pública. El tiempo establecido se definió por 30 días, y referente a temporalidad señaló anteriormente en el decreto tratado en el tema anterior que la condición para establecer otro estado es que se instituyan hacia los cauces ordinarios.

Sobre el control material que realiza la CC en el dictamen No. 5-20-EE/20 (2020) es necesario traer a la luz lo que establecieron en su análisis referente a la necesidad de no rebasar el tiempo establecido por norma constitucional indicando:

(...) el Pleno de la Corte Constitucional estima que, si bien es cierto que al momento en que se dictó la renovación del estado de excepción e incluso hasta la presente fecha, todavía hay la necesidad de contar con los medios extraordinarios (...), aquello no podrá extenderse más allá de este período de 30 días, pues aquello se opondría a la Constitución de la República que no atribuye al estado de excepción la posibilidad de extenderse permanentemente para superar problemas que se han tornado indefinidos y que en la actualidad forman parte estructural de las situaciones que debe enfrentar y superar el Estado a través de un régimen ordinario (p.10-11).

Además de eso la Corte Constitucional (2020) en este mismo dictamen replica lo siguiente:

Luego de haber realizado varios exhortos a las autoridades nacionales y seccionales, transcurrido este período de 30 días de renovación del estado de excepción la Corte Constitucional no admitirá una nueva declaratoria sobre los mismos hechos que han configurado calamidad pública en dos ocasiones previas con sus respectivas renovaciones (p. 11).

Determinando que se declaraba la constitucionalidad material en razón a la renovación del estado de excepción por 30 días adicionales al anterior Decreto establecido en el tema anterior.

Al hacer referencia a las medidas dispuestas en la renovación del estado de excepción toma en consideración lo siguiente:

Sobre las movilizaciones dispuestas

Referente a las entidades de la Administración Pública Central se dispuso que se coordinen acciones, la Corte determinó además que esta no es una medida extraordinaria como para que el Presidente establezca la movilización de las entidades.

Sobre la coordinación de actividades entre las Fuerzas Armadas y Policía Nacional se definió que son necesarias e idóneas para controlar el distanciamiento y mantener el orden público.

Sobre la suspensión de derechos

Los derechos suspendidos al igual que en los anteriores decretos son:

La libertad de tránsito, la libertad de asociación y la reunión, sobre estos derechos la Corte nuevamente reiteró como en los pasados pronunciamientos sobre decretos de excepción declarados por calamidad pública a causa del Covid 19, manifestando la idoneidad, la necesidad y proporcionalidad de estas medidas.

Sobre las requisiciones

Será procedente, idónea, necesaria y proporcional siempre que se ejecute en casos de extrema necesidad y dando cumplimiento al ordenamiento jurídico aplicable, a fin de proteger los derechos de los ciudadanos.

Ahora es necesario sintetizar las consideraciones adicionales que analiza la Corte Constitucional, resumiendo las principales:

- La suspensión de los derechos sólo puede realizarse mediante Decreto, señala que los derechos que no hayan sido limitados seguirán vigentes durante el estado de excepción.
- El estado a decir de la Corte debe responder con mecanismos adecuados para atender a los grupos prioritarios.

Algo que deja por sentado la Corte es que, durante el periodo de transición para enfrentar la pandemia, el estado deberá responder a la emergencia sanitaria

con la finalidad de implementar el camino más adecuado que conduzca hacia la normalidad del estado constitucional.

#### Fuerzas Armadas

La Corte Constitucional en su dictamen No. 5-20-EE/20 (2020) señaló que:

Las Fuerzas Armadas únicamente podrán llevar a cabo tareas complementarias en el contexto de evitar una mayor propagación del COVID-19 y en procura de garantizar los derechos previstos en la Constitución y en observancia de instrumentos internacionales de derechos humanos que regulan el uso de la fuerza.

(p.18).

#### Sobre la suspensión de derechos

La Corte señala que toda medida que limite el ejercicio de un determinado derecho debe ser razonable, proporcional y ajustada al texto de la CRE

#### Clases presenciales

Se expresó que en lo relacionado a las clases presenciales le corresponde al Ejecutivo emitir la regulación a fin de garantizar y precautelar la salud de los niños y demás estudiantes con el propósito de evitar la propagación de la enfermedad.

#### Toques de queda

La Corte ha expresado que el toque de queda son medidas temporales que limitan al derecho a transitar, teniendo como objetivo reducir los contagios en el caso de incumplir las disposiciones éstas serán sancionadas.

Se señaló que el Presidente debe preparar un proyecto de ley que establezca una limitación proporcional y razonable de los derechos teniendo como objetivo mitigar los efectos de la pandemia, estableciendo objetivo y tiempo para contrarrestar a los efectos del Covid 19.

En el dictamen No.5-20-EE/20, (2020) sobre el manejo y difusión de la información indicó:

La Corte considera que las autoridades competentes deben transparentar la información, los procesos completos de compras públicas, el uso y el destino de los recursos públicos. Las autoridades encargadas de las compras públicas deberán garantizar la transparencia, rendir cuentas, informar, promocionar, publicitar todo el ciclo de la contratación pública, e informar a la Contraloría General del Estado acerca de las irregularidades encontradas en el ejercicio de sus competencias (p.33).

Considerando finalmente que:

Se declaraba la constitucionalidad del Decreto No. 1126 determinando la renovación del estado de excepción por un tiempo no más allá de los 30 días aplicado en todo el territorio del Ecuador debido a la pandemia.

Se debe señalar que la CC exhortó a las autoridades para que vean el camino idóneo para llegar nuevamente a encausar hacia el régimen ordinario constitucional señalando que no se admitirá una nueva declaratoria que verse sobre los mismos hechos.

De lo tratado y sintetizado se puede determinar que los estados de excepción establecidos por calamidad pública a causa del Covid 19, aunque son atribuciones del Presidente de la República y se establecen por casos extremadamente necesarios por crisis inminentes que hacen imposible superar estas situaciones en un régimen ordinario constitucional, estos son sometidos al control constitucional que realizará la Corte a fin de evitar excesos de poder, y más que nada proteger los derechos de las personas.

Por consiguiente, de la cronología de decretos tratados se evidencia que en un principio se establecieron las causas o fundamentos de hechos en los que se basaron los decretos y todos convergen en un solo hecho, que es, que se instaura

con el fin de mitigar los efectos del covid y proteger la salud de todos los ciudadanos, previniendo su expansión, asegurando la vida de sus habitantes.

Pese a ello es notorio el accionar de la Corte Constitucional como máximo órgano de control en materia constitucional, vigilante del respeto hacia la norma suprema al exhortar en reiteradas ocasiones que los estados de excepción tendrán que establecerse por un tiempo determinado y limitando el espacio territorial de aplicación, así como que las causas que se establezca se encuadren con lo establecido para los estados de excepción.

Los primeros decretos fueron declarados como constitucionales, unos dejando cabos sueltos dado a la particularidad por la que se estaba enfrentando y en los siguientes decretos señalaron situaciones en donde se tomó en cuenta a grupos vulnerables, otro aspecto es el hecho de establecer acciones de atención para casos de violencia dirigidos hacia mujeres, temas de educación, conectividad, tratamiento de información sobre la pandemia, trabajo entre otros asuntos.

De lo tratado es importante en el siguiente apartado revisar los principios para establecer los estados de excepción y contrastar lo tratado en los diferentes decretos expedidos a causa del Covid-19.

### **Principios en los que se rige el estado de excepción**

De acuerdo a lo tratado, es importante analizar cuáles son los principios en los que se debe regir todo estado de excepción y por los cuales el Ejecutivo debe ser vigilante en dar cumplimiento con los fines de acuerdo a las causales por las que se podría instaurar un estado excepcional, es así que una crisis que desborde un estado constitucional y que haga imposible actuar en la cotidianidad obligará a los estados a tomar medidas.

Este análisis va enmarcado sobre la causal en la que se basó el Ejecutivo por motivo de la pandemia generadas por el covid 19, como es la de calamidad

pública, sin duda una causal que no solo puso en una situación crítica a Ecuador sino a todo el mundo, sin embargo, los países más empobrecidos fueron quienes afrontaron esta realidad con menos fortuna para sus ciudadanos.

La Constitución de la República del Ecuador (2008) en su artículo 164 párrafo segundo indica: “El estado de excepción observará los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad” (p. 92)

La CRE es clara en determinar los principios en los que debe regir un estado de excepción señalado expresamente los requisitos evitando de esta forma arbitrariedades por parte del Ejecutivo, excluyendo a toda costa un estado perenne que limite derechos que vayan en contra de tratados internacionales que deslegitimarían su proceder.

Sobre la causal de calamidad pública valga realizarse ¿Qué es el principio de necesidad?

Estrella, C. (2012) sobre el principio de necesidad indica: “Este principio demanda que el Estado de excepción sea adoptado sólo cuando sea estrictamente necesario recurrir a él, de forma temporal, cumpliendo todos los requisitos establecidos en la normativa jurídica pertinente” (p, 161).

Es decir que solo cuando el estado de forma certera o real este pasando por momentos que desborden su accionar y que la situación coloque en un inminente peligro a su población o parte de ella, el Ejecutivo deberá establecer medidas para salvaguardar la integridad de quienes debe proteger, es decir deberá analizarse tanto la realidad como la necesidad.

Los límites al abuso por parte de quien es competente para decretar los estados de excepción se encuentran ya establecidos, de tal forma que si las causas, las motivaciones no se enmarquen dentro de parámetros graves que

podrían acarrear consecuencias desastrosas, no será posible que opere un estado de excepción.

Las situaciones que son superadas por los estados son generalmente aquellas que dado a la experiencia de los países han permitido elaborar un marco normativo que responde a esa realidad, sin embargo, la crisis sanitaria producto del covid dejó vislumbrar una deficiencia total a nivel normativo, en el aspecto de salud, laboral incluso el acceso efectivo a la justicia.

Es justamente en este punto en donde es necesario establecer que tan necesario es instaurar un estado y que falta de normativas ordinarias no me permiten aplicar medidas que mitigan crisis las cuales pueden poner en peligro a toda una sociedad, de tal forma que solo el estado de excepción por un periodo razonable de tiempo podría instaurar con el propósito de superar una situación grave.

Frente a la calamidad pública alegada en los decretos analizados se ha podido verificar cómo el sistema de salud principalmente se vió devastado por una pandemia que arrasó con miles de vidas en lo que respecta a Ecuador, un sistema normativo que escasamente puedo responder para mitigar los contagios en masa, sin contar con el hecho de que los recursos económicos no alcanzaban ni siquiera para realizar los test del virus.

¿Qué es el principio de proporcionalidad?

A esta interrogante Melendez, F. (1997)

Este fundamental principio jurídico prescribe que las medidas excepcionales que se adopten deben ser adecuadas a las situaciones de crisis extraordinarias y en ningún caso deben ser desproporcionadas o desmedidas. Se exige, por lo tanto, que exista una relación de proporcionalidad entre el peligro -actual, real o inminente- y las medidas que se deba adoptar para contrarrestarlo y superarlo (p.105).

Los estados únicamente pueden establecer medidas razonables que permitan mitigar la situación por la que estén pasando, condicionando a los gobiernos sobre las causas que se analizaron limitar derechos con el fin de precautelar bienes y derechos tan preciados como lo es la vida.

En consecuencia, los estados no podrán aplicar acciones que no respondan a la crisis generada como es el caso una pandemia, es así que no se podrá aplicar medidas que en el estado ordinario o constitucional si se las pueda establecer y que por el contrario no sea pertinente su aplicación en un estado excepcional menos aún agravar la situación de sus ciudadanos.

¿Qué es el principio de legalidad?

Estrella, C. (2012), sobre el principio de legalidad refiere: “Los Estados deben asegurar en todo momento y circunstancias el imperio de la ley. Esta garantía fundamental asegura el control legal de las medidas de excepción y la responsabilidad del Estado en este tipo de circunstancias” (p,117).

Parámetros legales que no se pueden obviar puesto que la misma Constitución señala cuales son las causales en las que procede y en virtud de la necesidad decretar un estado de excepción, con ello conmina al representante del ejecutivo a dar cabal cumplimiento del cuerpo constitucional y de la normativa que refiera sobre los estados de excepción como es el caso de la LOGJCC.

Estableciendo de esta forma limitaciones y responsabilidades a todas las autoridades que apliquen medidas desproporcionadas que atenten contra los derechos, y se advierte que sobre su accionar existen instituciones que vigilan su proceder, a fin de evitar excesos de poder y posibles violaciones a los derechos.

¿Qué es el principio de temporalidad?

Meléndez (1997) al hacer mención al principio de temporalidad indica:

Las medidas extraordinarias que adopten los Estados deberán ser de carácter temporal y no excesivamente prolongadas e indefinidas, dado que ello produciría una grave alteración en la legalidad vigente, en el ordenamiento jurídico interno e internacional y en el mismo Estado de Derecho, y una alteración en la legalidad constitucional, la cual se convertiría en legalidad de excepción, y ésta, en la ley normal y ordinaria por su vigencia prolongada en el tiempo (p,108).

La vigencia de los estados de excepción taxativamente se encuentra expresados en la CRE indicando que los estados de excepción tendrán como tiempo máximo de vigencia hasta 60 sesenta días, exponiendo que solo en el caso de persistir las causas que motivaron su vigencia, podrá renovarse por 30 treinta días adicionales.

La importancia de establecer un tiempo de vigencia radica en que los estados de excepción presentan la particularidad de que dadas las causas gravosas debe limitar derechos por ello si los derechos otorgados a las personas son limitados por periodos de tiempo excesivos podrían poner en peligro otros derechos desvirtuando la necesidad de mantener los estados de excepción.

Coincidiendo con los exhortos de la Corte Constitucional en donde dispone que se instauren los caminos adecuados para superar la crisis que la pandemia ha dejado puesto que reitera que no existe un tiempo estimado para superar la misma dado a su particularidad.

Perennizarse en el tiempo implicaría un claro atentado contra un estado de derechos y justicia, queriendo imponer la excepcionalidad como legalidad alterando sin duda el funcionamiento normal de las instituciones que permitan sobrellevar a un estado por las cauces normales.

¿Qué es el principio de territorialidad?

Estrella,C. (2012)

Surge de este principio la necesidad de determinar con precisión el ámbito geográfico en que regirá el Estado de excepción y las medidas que se adoptarán para su cumplimiento, pues, tales medidas deben limitarse al espacio territorial donde aquellas sean necesarias, debido a que en tal espacio surge la necesidad de afrontar una situación de crisis y es en él en que tendrá efecto el Estado de excepción que se decreta (p. 165).

Principio base que permite delimitar el espacio físico en donde recaen las medidas que se pueden aplicar a fin de apaciguar o eliminar las causas que ocasionaron una grave crisis, es decir que el Presidente de la República debe ser cauteloso en el análisis y las medidas a aplicar puesto que los territorios que no sean afectados difícilmente sus medidas serían oportunas menos adecuadas.

¿Qué es el principio de razonabilidad?

Estrella, C. (2012) “Según este principio debe existir una conexión lógica entre la situación de excepción y las medidas excepcionales adoptadas para superarla debiendo existir causalidad directa e inmediata entre ellas” (p. 166).

Este principio obliga al representante del Ejecutivo a razonar como determinadas medidas son idóneas para alcanzar los fines que permitan superar la crisis, es decir debe poner en práctica criterios seriamente razonados que respondan a cada una de las aristas gravosas que conduzcan a soluciones eficaces para el bienestar de la sociedad.

Una vez que se ha abordado los principios sobre los que se asientan los estados de excepción es importante conocer sobre el estado de excepción a nivel internacional.

### **El Estado de Excepción en el ámbito internacional**

Ecuador prevé en su carta constitucional que los estados de excepción pueden operar siempre que cumplan que las circunstancias críticas justificadas y necesaria, debe apearse a los principios y requisitos que establece y señala el

campo normativo, las medidas que el ejecutivo deba tomar como ya se ha indicado serán extraordinarias y difícilmente un estado constitucional podría responder frente a una crisis.

Cabe mencionar que el accionar del Ejecutivo tendrá límites a los poderes que le han sido atribuidos, sujetándose a una serie de controles determinados en el ámbito interno, así como en el ámbito internacional, con ello claramente se limita el proceder del Ejecutivo.

La finalidad de establecer límites a los derechos es por el hecho de garantizar el respeto efectivo hacia los derechos humanos, mismos que pueden y en ciertos casos deben ser restringidos en base a las causales invocadas y sobre los cuales se sustentará el estado de excepción.

Por su parte Meléndez (2007) señala que:

“Las leyes de excepción deben incorporar un listado mínimo de derechos y garantías inderogables o intangibles, y deben regular ampliamente los principios jurídicos reconocidos por el Derecho Internacional convencional (...) a fin de garantizar ciertos mecanismos que permitan de manera efectiva un control «a priori y «a posteriori» de la misma legalidad de excepción. Los principios y las disposiciones generales que rigen los estados de excepción deben tener preferentemente rango constitucional (p.99).

Por tal razón se impone la necesidad de la intervención de los mecanismos internacionales de protección para garantizar que los Estados cumplan con sus compromisos jurídicos adquiridos a través de su adhesión y ratificación en materia de derechos humanos y evitar así violaciones indebidas a las normas internacionales de carácter convencional.

Meléndez (2007) manifiesta que:

Las garantías que contiene el Derecho Internacional convencional se refieren a la obligación que los Estados Partes tienen de respetar ciertos derechos mínimos en todo tipo de circunstancias y de obedecer ciertos principios jurídicos cuya vigencia debe imperar en las situaciones de excepción. Ello constituye el principal logro del Derecho Internacional convencional en la protección de los derechos humanos durante los estados de excepción (p. 100).

Sobre lo citado por Melendez se puede colegir que los estados además a través de sus poderes a quienes se les ha atribuido competencias deben velar por garantizar el bienestar de la sociedad frente a causas gravosas, que pongan en peligro su existencia y atente incluso contra la vida de las personas, aspectos que se debe proteger más aún en los estados de excepción.

Pese a ello también advierte a los estados que son parte a través de los tratados a los que se ha adherido y ratificado se encuentran obligados a cumplir con la materia desarrollada en el ámbito normativo internacional que refiera expresamente a los estados de excepción siendo una guía que le permita operar normativa y reglamentariamente ante situaciones extraordinarias, a fin de cometer excesos y de proteger principalmente a su población.

Ecuador es parte de algunos tratados y convenios a nivel internacional por ello es importante poder revisar brevemente qué tratados se han suscrito en lo pertinente a estados de excepción.

### **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

Ecuador firmó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos el 04 de abril de 1968 y ratificó su adhesión el 06 de marzo de 1969. En el artículo 4 numeral 1 expone: 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 (p. 2).

Advierte que no se autorizará la suspensión del artículo 6 como el derecho a la vida, artículo 7 nadie será sometido a tratos crueles, artículo 8 nadie será sometidos a esclavitud párrafos, nadie será sometido a servidumbre, artículos 11, nadie será encarcelado por el solo hecho de no poder cumplir una obligación contractual (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, pp. 3-5).

Sobre los artículos 15 que refiere que nadie puede ser condenado por actos que al momento de cometerse no fueran delitos de acuerdo a lo que establece el derecho internacional (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, p.7).

En su artículo 50 menciona que todos los estados que hayan ratificado el contenido del instrumento deberán cumplir las disposiciones que lo contengan sin que medie ningún tipo de excepción.

De los artículos resumidos y citados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que hacen alusión a los estados de excepción se indica que los estados partes como lo es Ecuador y que han ratificado su compromiso, y en el caso de que un gobierno se encuentre en situaciones adversas que pongan en peligro la vida de sus integrantes podrán establecer disposiciones que no sean incompatibles y que no vayan en contra del derecho a nivel internacional.

Por ello en el desarrollo de su articulado dispone que no se podrá establecer acciones que vayan en contra de la vida, menos a que en estas circunstancias se aplique la tortura en este caso por las mismas autoridades que tienen la obligación de brindar seguridad a la ciudadanía.

Otra cuestión es que en los estados de excepción las personas no pueden ser detenidas por actos que no hayan sido tipificados mediante norma, y en el caso de que los ciudadanos sean procesados las autoridades no podrán perjudicar la situación del inculcado, aspectos importantes que deben ser considerados para evitar perjudicar la situación de quienes hayan infringido una norma.

### **Declaración Universal de los Derechos Humanos**

La Declaración Universal de los Derechos Humanos fue proclamada el 10 de diciembre de 1948, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, entre las cuestiones más valiosas que se recoge es que se expresaron los derechos y libertades a la que los seres humanos pueden aspirar.

En el artículo 3 indica que toda persona tiene derecho a la vida, libertad y seguridad, el artículo 29 numeral 2 del mencionado cuerpo legal que refiere justamente sobre las limitaciones a los derechos y libertades señalando:

#### Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)

En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática (p. 6).

En tal virtud los estados que son miembros se comprometieron a asegurar y garantizar el cumplimiento del texto, así como la cooperación entre los países que son miembros y sobre todo se compromete al respeto total de los derechos y libertades que posee la persona, con la finalidad de establecer un bienestar común.

## **Declaración sobre la Protección de la Mujer y el Niño en Estados de Emergencia o de Conflicto Armado**

Esta declaración fue proclamada en la Asamblea General el 14 de diciembre de 1974, este documento protege de forma especial a las mujeres y niños que forman parte de una determinada población, poniendo énfasis en los estados de emergencia y solicita a los estados que son miembros cumplir con las disposiciones:

Art. 1. Quedan prohibidos y serán condenados los ataques y bombardeos contra la población civil, que causa sufrimientos indecibles particularmente a las mujeres y los niños, que constituyen el sector más vulnerable de la población (p.1).

Es así como los estados que son parte de la Declaración deben precautelar de forma especial a este grupo prioritario como son las mujeres y niños e insta a los estados a tomar acciones que no vayan en desmedro de ellos, en tal virtud indica el rango incluso a nivel internacional de protegerlos ante abusos o violaciones a sus derechos de los cuales pudieran ser objetos en virtud de los estados excepcionales.

Lo que se debe resaltar es el estudio sucinto de la realidad por la que atraviesan estos grupos dado a la vulnerabilidad a la que se encuentran sujetos producto de estados de excepción, sin embargo, es evidente que bajo estas circunstancias estos grupos suelen convertirse en víctimas.

## **Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes**

Fue adoptada por la Asamblea General el 9 de diciembre de 1975, en esta declaración se toma en cuenta la realidad a la que están sometidos las personas que por causas críticas los gobiernos necesiten implantar los estados de

excepción, aunque, expresa que bajo ninguna circunstancia se podrá permitir tratos crueles inhumanos y degradantes.

El artículo 3 expresa de la Declaración sobre la Protección de las Personas contra la Tortura indican que:

Ningún Estado permitirá o tolerará tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. No podrán invocarse circunstancias excepcionales tales como estado de guerra o amenaza de guerra, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública como justificación de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (p.1).

Los estados presentan límites taxativos que delimitan su accionar advirtiéndolo que serán responsables de sus acciones en el caso de abuso y tortura que se inflija a las personas, haciendo uso arbitrario de estados extraordinarios que podrían vulnerar sus derechos.

Todo este andamiaje desarrollado a nivel internacional y del cual el Ecuador forma parte a través de sus respectivas adherencias sirven para complementar aspectos que tal vez no están considerados, tal es así que la misma norma constitucional prevé que en se podrán aplicar los convenios internacionales que resultaren ser más convenientes a lo establecido en la carta magna.

## **CAPÍTULO SEGUNDO: ANÁLISIS CRÍTICO DEL DECRETO EJECUTIVO No. 1217 DE 21 DE DICIEMBRE DE 2020**

El Estado de Excepción fue establecido mediante Decreto Ejecutivo No. 1217 de fecha 21 de diciembre de 2020, por el Presidente de la República Lic. Lenín Moreno Garcés en el que se dispuso declarar el estado de excepción por calamidad pública en todo el Ecuador, por el incremento de contagios por Covid- 19 con la finalidad de evitar que se expanda la enfermedad y sus consecuencias.

Sobre los dictámenes establecidos en relación a los estados de excepción la Corte Constitucional indicó sobre los hechos que derivaron a razón del covid 19 de forma textual en el Dictamen No. 1-20-EE/20 (2020) haciendo alusión a la calamidad pública expuso que:

(..) puede afirmarse que por calamidad pública se entiende toda situación de catástrofe con origen en causas naturales o antrópicas que, por tener el carácter de imprevisible o sobreviniente, provoca graves consecuencias sobre la sociedad, particularmente, la lesión o puesta en riesgo de la integridad de la vida humana o de la naturaleza (p.7).

El Ejecutivo para fundamentar el estado de excepción que forma parte de esta investigación, basó los hechos sucedidos, estableciendo la causal de calamidad pública por el Covid 19, que afectó inicialmente a ciertas provincias de Ecuador generalizándose de forma inmediata en todo el territorio, es así que debido a la gravedad de la enfermedad, a causa de un sistema de salud debilitado en normativa, en recursos humanos e insumos médicos, las medidas no fueron suficientes para atenuar las consecuencias de una pandemia desastrosa.

Como es de conocimiento público en el dictamen bajo análisis correspondiente al Decreto Ejecutivo No. 1217, los derechos que se limitaron con la finalidad de precautelar un bien superior mayor como es la vida se dispuso que

se restrinjan derechos como el de la libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, además de declararse toques de queda y requisiciones en los casos que fueran necesarios con la finalidad de evitar contagios.

Sobre la temporalidad y territorialidad de los estados de excepción que versa sobre el Decreto Ejecutivo No. 1217 de fecha 21 de diciembre de 2020, que forma parte de este análisis se determinó como tiempo de vigencia del decreto un tiempo 30 días, a partir de la firma y suscripción del decreto.

La Corte Constitucional en el análisis o control constitucional referente a los estados de excepción generados con anterioridad y dado a la situación grave por la que estaba pasando toda la población y al ser deber del Estado garantizar a través de medidas adecuadas el manejo de la crisis sanitaria, exhortó en reiteradas ocasiones indicando que los estados de excepción solo se podrán decretar siempre que se configuren aspectos formales y materiales que serán sujetos a exámenes a fin de evitar abusos o arbitrariedades.

Indicándose que los estados de excepción nunca pueden perennizarse en el tiempo y la Corte Constitucional al ser la principal garante del respeto hacia la carta constitucional indicó que la excepcionalidad no puede ser la regla ordinaria en un estado de derechos y justicia en el que precisamente se limitan derechos, acrecentando graves daños a grupos vulnerables.

Los estados de excepción se establecen ante una grave crisis que hace imposible que un estado constitucional de derechos y justicia pueda imperar, precisamente por cursar por situaciones graves y es esta situación extraordinaria que obliga a establecer el estado de excepción, con la finalidad principal de precautelar intereses o bienes mayores solo de esta forma se podrá suspender derechos con el objetivo primordial de superar esta situación.

Es así como del análisis que realiza la Corte Constitucional sobre el control formal y material que versa en relación a los dictámenes decretados por parte del Ejecutivo y al ser una de las competencias conferidas a la CC, es

importante revisar los principios en los que se basó para determinar la constitucionalidad o no de los estados de excepción.

En el análisis del decreto Ejecutivo No. 1217 referente a la temporalidad de los estados de excepción indicó la Corte que la excepcionalidad no puede ser regla menos regir sin respetar tiempos, exhortando al estado a establecer medidas adecuadas si la excepcionalidad va tornándose ordinaria, peor aún si las medidas aplicadas no disminuyen la gravedad y crisis generada por la pandemia.

Es así que la Corte Constitucional de todos los estados de excepción que precedieron con anterioridad a raíz del Covid 19, toma muy en cuenta la temporalidad por lo cual se establecen y se instituyen en un territorio determinado, razones que fueron analizadas y en las que se indicó que el gobierno debía y debe aplicar medidas que conduzcan hacia el camino del derecho constitucional.

Las razones sobre las que se basó fueron principalmente por los estudios que los profesionales en el área de medicina y demás instituciones públicas de salud, incluso organismos internacionales indicaron sobre la mutación del virus, evidenciando cuales serían las consecuencias y progreso de la pandemia, lo que conducía a tomar medidas más eficaces que no impliquen la aplicación de limitaciones a los derechos de las personas que podrían afectar más su situación.

Finalmente, sobre la suspensión a los derechos en base a determinar si estas limitaciones han contribuido para proteger a los grupos más vulnerables se puede del análisis efectuado que las medidas no eran las más idóneas ni adecuadas en razón del territorio, de la desaceleración de casos en ciertas provincias que vuelven a este decreto impertinente e inconstitucional sin que medie una justificación razonable a su aplicación.

Por ello será importante y necesario revisar-analizar los pronunciamientos de la Corte Constitucional que ya han sido sintetizados brevemente en este trabajo investigativo como es el caso de los dictámenes No. 1-20-EE/20, No. 2-20-

EE/20, No. 3-20-EE/20, No. 5-20-EE/20 y de forma especial el dictamen que forma parte de este estudio que dio paso a declarar la inconstitucionalidad del estado de excepción No. 7-20EE/20.

### **Puntualizaciones metodológicas**

Los estados de excepción establecidos a causa de la pandemia generada por el Covid 19, fueron continuos necesarios, adecuados y cumplieron con los principios generales que establece la carta constitucional en ciertos casos, en otros no puesto que como se determina sólo se podrá decretar los estados de excepción siempre que se configure en razón a las causas establecidas.

Analizar el pronunciamiento de la Corte Constitucional contenida en el Dictamen No.7-20-EE/20, quien en su parte resolutive declaró la inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo No. 1217 de 21 de diciembre de 2020, es la principal razón de investigación del presente estudio de caso.

Además, en este estudio se aplicará el método cualitativo, a través de la observación y el análisis directo que el investigador pretende realizar sobre los pronunciamientos que realizó la Corte Constitucional por los estados de excepción decretados a causa de la pandemia generada por el Covid 19.

Ahora es importante también emplear el método exegético puesto que será necesario revisar la normativa que se ha desarrollado en nuestro país y contrastar con la teoría de autores que han tratado a profundidad el tema de los estados de excepción,

También el método exegético nos permitirá a través de la revisión normativa establecer nexos que evidencien cual es la realidad de nuestro país sobre la imposición de los estados de excepción, con la finalidad de dilucidar si han existido abusos de esta institución jurídica bajo el supuesto de proteger la salud y vida de la población.

Finalmente, pero no menos importante se utilizará el método funcional puesto que se ha revisado los respectivos dictámenes constitucionales que ha efectuado la CC, y analizar la realidad de las consecuencias que se derivaron a raíz de los decretos impuestos por la pandemia.

Haciendo uso del análisis crítico se podrá señalar cuales son las consideraciones de quien ha realizado la investigación, sobre todo dilucidar si los derechos limitados fueron necesarios para establecer el estado de excepción.

En el estudio analítico también se abordará los pronunciamientos que ha realizado la Corte Constitucional como máximo órgano de Control Constitucional y establecer cuáles fueron las causas para que se haya impuesto el estado de excepción y las consecuencias que se derivaron producto de su imposición a fin de verificar si se violentaron o no derechos constitucionales.

### **Antecedentes del caso concreto**

El decreto ejecutivo No. 1217 de 21 de diciembre de 2020 fue dispuesto y resuelto por el Presidente de la República en el que se decretó el estado de excepción por calamidad pública, a razón del Covid 19, observando los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad entre otros.

Es así, que la Corte Constitucional procedió a realizar su examen respectivo sobre el control de constitucionalidad en virtud del decreto ejecutivo No. 1217, en este se motivó los hechos basándose en criterios entregados por las respectivas instituciones, uno de ellos fue la resolución del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional (COE) en el cual se solicitó y recomendó al Presidente de la República, decretar el estado de excepción por un periodo de 30 días en todo el territorio nacional.

Los argumentos en los que se basó el COE para emitir el informe fueron:

El reporte de una nueva variante en el virus Sars-Cov -2, anunciado a la Organización Mundial de la Salud por parte de autoridades del Reino Unido y el incremento exponencial en las aglomeraciones suscitadas en los cantones más poblados del país debido a las reuniones que se generan a propósito de las festividades de diciembre. Comité de Operaciones de Emergencia Nacional (como se citó en el Decreto Ejecutivo 1217, 2020).

Por otro lado, el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos (SNGRE) a través de su informe respectivo refirió sobre la evolución del virus en el territorio situación que ha afectado la situación de la población, señalando el número de personas fallecidas a fecha de 19 de diciembre de 2020 que ascendía a un aproximado de 9.400 personas, considerando también el número de casos confirmados y las pruebas PCR realizadas.

Producto del análisis que se realizó por provincias para identificar cuáles eran las que presentaban mayor índice de contagios se indicó que Galápagos, Pichincha, Pastaza, Carchi, Morona Santiago y Azuay eran las más afectadas en razón a la proporción y velocidad del contagio por ello se pronosticaba resultados desastrosos por la pandemia del Covid 19.

También se hizo mención a la ocupación de camas hospitalarias y al uso de las Unidades de Cuidados Intensivos se estableció un análisis entre la situación acaecida desde el 2019 hasta el 2020 indicando que el sistema sanitario podría colapsar por la falta de prevención y también por la falta de cooperación por parte de la sociedad ecuatoriana.

En tal virtud se declaró el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional a razón del grave incremento de contagios por el COVID 19, las aglomeraciones a fin de contener la expansión del coronavirus y sus consecuencias negativas en la salud pública.

## **Procedimiento ante la Corte Constitucional del Ecuador**

En el presente caso bajo análisis la Corte Constitucional sobre la base lo normado en la Carta Constitucional efectuó de oficio el control de constitucionalidad sobre la declaratoria del estado de excepción y es precisamente en el dictamen No. 7-20-EE/20 que hace alusión al Decreto Ejecutivo No. 1217 de 21 de diciembre de 2020, a fin de verificar si el decreto antes indicado se adecuo formal y materialmente a la norma constitucional.

En el decreto Ejecutivo No, 1217 de fecha 21 de diciembre de 2020 declarado por el Presidente de la Republica Lic. Lenin Moreno Garcés se dispuso en su Art 1 lo siguiente:

Declárese 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 desde el Reino Unido, a fin de contener la expansión del coronavirus y sus consecuencias negativas en la salud pública. (p.13).

En uso de las facultades y atribuciones conferidas por parte de la Constitución de la República del Ecuador de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) y demás normas atinentes al caso analizado la corte debía verificar el cumplimiento de los requisitos formales y materiales

Sobre lo fundamentado y motivado en el Decreto Ejecutivo No. 1217, correspondió a la Corte identificar, revisar, analizar y pronunciarse con el propósito de determinar si el decreto fue emitido bajo los parámetros de Constitucionalidad respetando todos los requisitos esenciales para su declaración a fin de garantizar y evitar la vulneración de derechos que se pueden generar por la calamidad pública desatada a causa de la pandemia por el Covid 19.

## **Problemas jurídicos planteados por la Corte Constitucional**

La Corte Constitucional al ser el máximo órgano de control debe hacer respetar el contenido de la norma constitucional y al estar facultado para realizar de oficio el control de constitucionalidad sobre las declaratorias de los estados de excepción en el dictamen No. 7-20-EE/20 que hace alusión al Decreto Ejecutivo No. 1217 de 21 de diciembre de 2020 aborda los siguientes problemas jurídicos:

¿Las presentes motivaciones alegadas en el decreto ejecutivo No. 1217 constituyen una calamidad pública?

Es menester entender ciertos aspectos que se derivan de los estados de excepción, por ello se cita lo que considera la Corte sobre el estado de excepción:

Considerando que:

Desde la normativa constitucional y legal, implica un mecanismo o medio que contempla el propio Estado constitucional para afrontar una circunstancia extraordinaria que desborda la normalidad, superando a las alternativas de implementación y a los mecanismos de intervención que el ordenamiento jurídico prevé de manera ordinaria (Dictamen C.C. No. 1-20-EE/20.2020. p.2).

También la Corte hace alusión a los principios a los que debe regirse los estados de excepción como son el principio de legalidad, necesidad, proporcionalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad que debe observar.

Ahora las circunstancias que motivaron el decreto como es el hecho de la pandemia generada por el COVID 19, si constituyeron una amenaza para todos los habitantes no solo de un territorio sino de todo el mundo, tal es así que las estadísticas entregadas a través de la Organización Mundial de la Salud OMS, referían sobre un incremento por muertes detectadas por el virus Covid 19, a raíz

de la propagación en masa que produjeron los contagios, contabilizándose millares de pérdidas humanas en todo el mundo.

En lo que se refiere a Ecuador el Ministerio de Salud Pública en su plataforma digital emite el Informe de Situación (SITREP) desde el 29 de febrero de 2020 en el que se informa que el número de fallecidos es de 34.533 personas, adicionalmente se indicó que en los años los decesos fueron:

2020: 23.793

2021:10.552

2022: 1.441

(Situación Epidemiológica Nacional Covid-19, Ecuador, desde 29/02/2020 hasta 20/07/2022)

Por otro lado, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en su informe sobre Mortalidad por COVID 19 refiere que:

(...) Estudios recientes han mostrado que respecto a la COVID 19, en general, personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica tienen mayor riesgo de contagio y muerte por la COVID 19 (...) Ecuador y Perú fueron los países por lo cual sus municipios tuvieron mayores niveles de exceso de mortalidad (CEPAL. 2021).

En tal virtud se puede colegir que de los conceptos que ha desarrollado la Corte Constitucional para saber cuándo encasillar un evento que dé lugar a decretar un estado de excepción y en base a los hechos que se han suscitado desde que se confirmaron los primeros casos más el incremento de muertes detectados por el virus en territorio, si es una circunstancia extraordinaria, puesto que supero los mecanismos de intervención por parte de las instituciones encargadas de aplicar los protocolos sanitarios establecidos y controlar la propagación del virus.

Por otro lado, otro problema jurídico planteado por la Corte que se deduce de la presente investigación fue:

¿Cuándo una determinada situación puede desbordar al ordenamiento constitucional y dar paso a un estado extraordinario y excepcional?

En el caso de la pandemia generada por el Covid 19, de forma inicial se justificó la existencia de esta excepcionalidad, dado al avance acelerado de personas que sufrían los efectos de los contagios por ello se debió entender, analizar y comprender si la pandemia era considerada o no como calamidad pública.

Sobre calamidad pública la Corte en el Dictamen No. 1-20-EE-20 (2020) indica que:

“Por calamidad pública se entiende toda situación de catástrofe con origen en causas naturales o antrópicas que, por tener el carácter de imprevisible o sobreviniente provoca graves consecuencias sobre la sociedad, particularmente, la lesión o puesta en riesgo de la integridad de la vida humana o de la naturaleza” (p.7).

Es así que para configurar la calamidad pública se requiere:

1. La presencia de una situación catastrófica derivada, de causas naturales o humanas que afecte gravemente a las condiciones sociales de una región o de todo el país.
2. Que la concurrencia de dicha situación sea imprevista o sobreviniente. (p.7)

Sobre estas circunstancias y dado al avance acelerado de casos en los cuales los organismos como el Ministerio de Salud Pública informaba el acelerado incremento de contagios diarios, así como el deceso de personas se catalogó a la pandemia producida por el virus Covid 19 como una catástrofe.

Al referir a la situación imprevista sostiene que la mutación del virus inicial, el contagio acelerado y la falta de acceso a la vacunación, así como la forma de

actuar después de la vacunación vuelve esta situación más grave constatándose los dos requisitos para que se configure la calamidad pública.

Catástrofe que arrasó con las normativas establecidas en el área sanitaria, evidenciando que el sistema normativo ordinario no podía responder ante esta situación, sin duda, la pérdida de vidas dado a la falta de mecanismos acertados que prevengan una pandemia de tal naturaleza afectó al Ecuador.

En tal virtud la Corte determinó como idóneo, necesario, legal el establecer un estado de excepción en donde el fin último era precautelar la vida, amparándose en lo que determinó la CRE que únicamente se podrá establecer por el tiempo necesario y delimitando el espacio territorial en el que imperaría el estado de excepción.

Entonces desde el inicio de la pandemia se vino desarrollando pronunciamientos que dilucidaban la constitucionalidad de los estados de excepción haciendo un llamado al gobierno para que a través de sus instituciones apliquen y tomen medidas adecuadas que les conduzcan hacia la normalidad.

La Corte ha sido muy enfática en advertir que para determinar la causal de calamidad pública será el Presidente de la República el encargado en justificar el porqué de las razones para establecer y declarar el estado de excepción, así también indicó que no permitiría establecer nuevas excepcionalidades que versen sobre los mismos hechos.

Instando de forma categórica al gobierno a tomar las medidas necesarias para poder enfrentar la pandemia puesto que las causas y la forma de enfrentarse se puede frenar siempre que las instituciones trabajen coordinadamente para poder brindar atención adecuada principalmente en el área de salud.

En tal virtud se puede determinar que una situación de calamidad pública se podrá justificar siempre que la situación sea tan grave que afecte la vida,

adicional que las consecuencias derivadas de la calamidad sean imprevisibles y sobrevinientes.

¿Se respeta el tiempo y espacio para establecer los estados de excepción?

La Constitución de la República del Ecuador indica en el segundo párrafo del artículo 166 que el estado de excepción tendrá vigencia hasta un plazo máximo de sesenta días y si las causas que motivaron la instauración del estado de excepción no han sido superadas, este podrá renovarse hasta por treinta días más, reiterando que en el caso de renovarse se entenderá como caducado. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Ahora en los dictámenes No. 1-20-EE/20 y en la renovación de este No. 2-20-

EE/20

En los dictámenes No. 3-20-EE/20 y en su renovación No. 5-20-EE/20

Si bien se había definido el tiempo de vigencia ya en el dictamen No. 5-20-EE/20 la Corte exhortó a la Presidencia de la República para que tome las medidas idóneas que permitan retornar a la normalidad indicando que la excepcionalidad no puede perennizarse en un estado constitucional (No. 5-20-EE/20, 2020).

Aun cuando la norma Constitucional sólo refiere a un tiempo estimado y no dispone cuantas veces en un año calendario puede establecerse un estado de excepción, menos indica porque causales podría ampliarse el tiempo de vigencia, se debe cabe recalcar que la razón del porque regresar a la normalidad es en virtud de que necesita imperar la democracia, la libertad y el respeto absoluto a todos los derechos fundamentales de las personas, evitando vulneraciones.

Más aún sin las circunstancias por las que se estableció un estado de excepción como es en el presente caso bajo análisis que es por calamidad pública, en el que las circunstancias habían cambiado en virtud de la variación que ya se la podía predeterminar y de una u otra forma esperar cambios que colocaban a los

estados en alerta para fortalecer el sistema sanitario con el propósito de precautelar de manera adecuada la vida de los ciudadanos.

Se retoma el análisis que realiza la Corte Constitucional en los diferentes dictámenes de forma especial en el dictamen 3, 5 y 7 en donde se exhorto al Gobierno a fin de que se trabaje para establecer políticas públicas y demás normativas atinentes a la pandemia que proteja a la sociedad.

A decir de la Organización Mundial de la Salud ya había manifestado indicando que el virus era imprevisible e indefinido, señalando que los estados deberían establecer mecanismos ordinarios para sobrellevar las consecuencias de la pandemia.

Es así que en razón del tiempo dado a la particularidad de los estados de excepción ya se encuentra definido en la Constitución, norma máxima que rige en nuestro Estado, pese a ello no habla de las veces en las que se puede instaurar y es porque la particularidad de la calamidad pública no conoce de fechas ni de mutación que ponen en peligro a una población.

Sobre los límites temporales y espaciales la Corte establece:

(...) no se ha dado cumplimiento a los principios de necesidad y proporcionalidad que deben regir la temporalidad de la declaratoria de estado de excepción. (...) esta Corte no desconoce la importancia de reforzar el control durante las fiestas de diciembre con miras a asegurar el cumplimiento de las medidas dispuestas por las autoridades con el fin de evitar aglomeraciones y reuniones masivas. Sin embargo, para reforzar tales controles no se justifica la adopción de un estado de excepción (p.14).

Además, expresa que:

(...) el decreto No. 1217 tampoco justifica expresamente las razones para declarar el estado de excepción en todo el territorio nacional. En consecuencia, la Corte verifica que no se ha dado cumplimiento a los principios de necesidad y proporcionalidad que deben regir la territorialidad de la declaratoria de estado de excepción (p,14).

Determinando que el solo hecho de esperar variaciones en cuanto al virus aniquila uno de los requisitos para que proceda un estado de excepción por calamidad pública y es que las circunstancias dejan de ser imprevisibles.

¿Qué sucede con los derechos fundamentales que son limitados en el estado de excepción?

En el artículo 165 de la CRE establece que durante la declaratoria de un estado de excepción podrá suspender o limitar los siguientes derechos tales como:

Derecho a la inviolabilidad de domicilio

Inviolabilidad de correspondencia

Libertad de tránsito

Libertad de asociación y reunión

Libertad de información

(Constitución de la República del Ecuador,2008).

En referencia al Decreto No. 1217 declarado por el presidente de la República Lic Lenín Moreno, (2020) establece en los artículos: “Artículo 3.- Suspender el ejercicio a la libertad de tránsito y el derecho a la libertad de asociación y reunión. El Comité de Operaciones de Emergencia Nacional dispondrá los horarios y mecanismos de restricción a cada uno de estos derechos” (p. 14).

Ahora según lo establecido en el Decreto se puede exponer que los derechos fundamentales que fueron limitados en la declaratoria del estado de excepción No, 1217 fueron los derechos de libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, en mérito de los hechos que lo motivaron.

En el artículo 4 del decreto ejecutivo en análisis haciendo referencia al ejercicio del derecho a la libertad de tránsito se indicó que la única finalidad de establecer esta limitación es la de mantener el distanciamiento para evitar la propagación acelerada del virus.

En el Voto Salvado es su parte considerativa que fueron analizadas por la Jueza Corral estableció que para declarar la constitucionalidad del decreto ejecutivo No, 1217, se debía tomar en cuenta lo desarrollado por la Corte Constitucional quien en el dictamen No. 3-20-EE/20 (2020) referente a la idoneidad de las medidas aplicadas en los estados de excepción se indicaba:

La OMS en diversos reportes, ha afirmado que dentro de las medidas para evitar una posible propagación y promover el distanciamiento físico se encuentra limitar las reuniones masivas, cerrar lugares públicos, limitar el movimiento y reducir el hacinamiento dentro de los hogares, oficinas y, en general, lugares públicos (p.24).

Bajo los considerandos establecidos por el Ministerio de Salud, la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos y la Organización Panamericana de la Salud, la Corte en el decreto que se analizó referente a la suspensión de los derechos a la libertad de tránsito, reunión y asociación tomando en cuenta las medidas como el aislamiento y distanciamiento social se consideró que las acciones tomadas eran adecuadas.

Sobre la necesidad en referencia al decreto No. 1074 la entidad consideró que sobre la suspensión a los derechos a la libertad de tránsito, reunión y asociación constituyen la opción menos lesiva y restrictiva.

Finalmente, sobre la proporcionalidad indicó que los efectos del Covid han sido desoladores, por lo que señaló que la suspensión a los derechos es mayor a la intervención en los derechos, expresando que existe un equilibrio entre el fin que se persigue proteger versus la afectación de derechos que se puede generar.

De lo antes abordado en la Corte en otros dictámenes que surgieron por el Covid 19, puesto que los fundamentos en los que se basaron constituyen bases sólidas para poder determinar si los criterios fueron acordes con la situación catastrófica por la que estaba pasando el país, en virtud que en el dictamen No. 07-20-EE/20, la Corte no analiza las medidas por no haber cumplido con los requisitos materiales.

El análisis que realiza la Corte sobre la adecuación de las medidas indica que cuando la finalidad que se persigue no supera el examen, estas decisiones que forman parte del decreto no serán constitucionales. al contrario, serán improcedentes e inaplicables.

Por tal razón se llamó al gobierno para que trabaje en conjunto con las instituciones y municipios para que las reuniones y aglomeraciones sean controladas haciendo uso de sus facultades y contando con la ayuda de la Policía Nacional, además de conminar a la misma sociedad para que tome medidas de aislamiento que ayuden a controlar los índices de contagio generados por el virus (Dictamen No. 7-20-EE/20, 2020).

Cabe recalcar que el espíritu del control que realiza la Corte se basa en determinar si las medidas a adoptarse son idóneas, necesarias y proporcionales y sobre todo determinar que la suspensión de derechos deberá justificarse de tal forma que sólo a través de este medio se podrá paliar una catástrofe.

Sobre los derechos como libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión solo podrán ser aplicadas siempre que estas medidas sean adecuadas y proporcionales, contener a la población impidiendo su movilidad y tránsito, limitando el desarrollo de su economía del amparo que debían realizar a sus propias familias, versus la protección a la vida, a sabiendas que ya estaban aplicando medidas paliativas y que los índices de contagio en cierta forma se había contenido, brindaba en cierta medida seguridad para poder desarrollar sus actividades.

## **Argumentos centrales de la Corte Constitucional en relación al derecho objeto de análisis**

Después de la crisis desatada por la pandemia generada por el Covid 19 la Corte Constitucional en vista de los estados de excepción decretados por la Presidencia de la República, facultados y atribuidos a este órgano, amparado bajo las disposiciones constitucionales realizó los respectivos controles constitucionales sobre los estados de excepción y las medidas que se dispusieron.

Cabe señalar que sobre el último dictamen de constitucionalidad que versa sobre el decreto ejecutivo No. 1217 de 21 de diciembre de 2020 la Corte decidió declarar la inconstitucionalidad del decreto antes mencionado puesto que en anteriores pronunciamientos ya se había exhortado al gobierno a fin de que las instituciones coordinen entre sí y apliquen medidas a fin de no prolongar por más tiempo los estados excepcionales.

En el dictamen No. 05-20-EE/20 (2020) la Corte Constitucional da un pronunciamiento claro sobre lo que a su criterio es un estado de excepción determinando:

“Los estados de excepción constituyen la respuesta que el marco constitucional prevé para enfrentar situaciones adversas de tal magnitud que la respuesta del régimen ordinario es insuficiente para solventar aquel suceso” (p, 2)

En tal virtud sobre el control de constitucionalidad que realiza la corte sobre los decretos que son emitidos advierte:

Los estados son ejercidos en cumplimiento de los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad, esto lo dispone la misma carta constitucional.

Señalando que sólo proceden siempre que exista una justificación razonable que determine que los mecanismos ordinarios resultan insuficientes para limitar las consecuencias desatadas por la pandemia.

Dado a la secuencia repetitiva de estados de excepción generados a causa del Covid 19 la Corte ya deja por sentado que la excepcionalidad no puede constituir la regla que verse en un estado constitucional de derechos y justicia independientemente de los fines que proteja.

Por ello expresa:

En el dictamen No. 3-20-EE/20 (2020): “El estado de excepción no puede ser desnaturalizado, perennizarse y convertirse en un régimen ordinario” (p.16) A su vez también indica que:

El estado de excepción marca precisamente, una excepcionalidad dentro del Estado constitucional, pero de modo alguno cabe su desnaturalización y ejercicio como si se tratara de un régimen ordinario que puede ser empleado para superar un suceso que se ha transformado, al menos hasta la fecha en indefinido (p. 8).

El Estado no puede mantenerse en una situación de excepcionalidad permanente frente a sucesos estructurales y sostenidos indefinidamente en el tiempo, pues aquello desnaturalizaría la esencia y propósito constitucional de los estados de excepción, lo cual advierte la Corte pondría en riesgo la vigencia del Estado Constitucional (Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 5-20-EE/20, p. 2).

De lo acogido en los diferentes pronunciamientos emitidos por la Corte Constitucional en el ejercicio de su control constitucional sobre los decretos de excepción declarados en el Ecuador desde que acaeció la pandemia y con el fin

de precautelar a todos los integrantes de la sociedad señalaba y advertía indicando que es una facultad del Presidente declarar la excepcionalidad.

Sin embargo, también indica que es deber del gobierno establecer mecanismos adecuados que permitan llegar al camino ordinario en el que la supremacía de la Constitución debe imperar, por lo cual los derechos de las personas deben prevalecer sobre cualquier excepcionalidad.

De igual forma señalaba sobre establecer un trabajo mancomunado entre instituciones, para que en el ámbito de sus competencias se tomen medidas adecuadas que logren apaciguar las consecuencias desastrosas que dejó la pandemia.

Tal es así que en los considerandos resolutivos del dictamen No. 2-20-EE/20, (2020) numeral 3 expone:

Exhortar al Gobierno Nacional para que, dentro de los treinta días de vigencia del Decreto materia del presente dictamen, 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 (p. 14).

En el literal f) y g) del dictamen de la Corte Constitucional del Ecuador No. 3-20EE/20 que:

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

g. Requerir a las distintas funciones del Estado, así como a las autoridades locales, para que, en el ámbito de sus funciones, trabajen de manera coordinada,

para alcanzar mecanismos adecuados que permitan combatir y controlar de manera eficiente y sostenible la pandemia del COVID-19, de modo que, una vez finalizado el presente estado de excepción, se pueda organizar y afrontar la pandemia de conformidad con los mecanismos jurídicos ordinarios.

Acciones que fueron señaladas por la corte a fin de dar pautas necesarias para que puedan tomar acciones que permitan paliar la pandemia a fin de evitar que los grupos más vulnerables sean afectados por medidas poco eficaces.

Otro argumento de la Corte importante que desarrollo es ¿Cómo se determina una calamidad pública?

Al hacer referencia a la calamidad pública la Corte trajo a conocimiento los requisitos esenciales para poder determinar o catalogar como tal haciendo referencia a:

Presencia de una situación catastrófica derivada de causas naturales y que afecta gravemente a las condiciones sociales de un país indicando que:

Los contagios por Covid- 19 alcanzaron el nivel de afectación pandémica por las siguientes razones:

- Aparición de nuevos virus con capacidad de propagación.
- Falta de inmunidad de las personas generando consecuencias graves que afectan notablemente a las personas
- El poder de alterar el orden social

Ante estas circunstancias la Corte estimó que, debido a la tasa de mortalidad, al grado de transmisibilidad de contagios el escenario del sistema sanitario representó para esas fechas una situación catastrófica para el Ecuador, puesto que las muertes representaban a esa fecha números que estimaban acabar por cerca de la mitad de la población ecuatoriana.

## **Medidas que se dispusieron en el Decreto Ejecutivo**

En el Decreto Ejecutivo No. 1217, se establecieron las siguientes medidas:

- 1) Movilización de la Administración Pública y Central, de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas
- 2) Toque de queda a partir del 21 de diciembre de 2020 al 03 de enero de 2021 desde las 22h00 hasta las 04h00
- 3) Requisiciones a las que haya lugar (Decreto Ejecutivo 1217,2020)

Indicándose que las medidas fueron establecidas de acuerdo a las competencias que se encuentran expresadas en la Constitución, acciones que pueden ser adoptadas por un país que haya decretado un estado de excepción, más por las circunstancias derivadas a causa de la pandemia.

Recordemos que en el presente dictamen en lo referente al control material de las medidas extraordinarias a razón del estado de excepción establecidas en el decreto la Corte no pudo establecer que:

- Los hechos alegados hayan tenido real ocurrencia
- Que los hechos expuestos no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario
- El decreto no respetó los límites espaciales y temporales

Bajo estos argumentos la Corte no pudo proceder con el análisis de las medidas extraordinarias que contenía el decreto No.1217., por no superar el control material.

Es fundamental señalar que la Corte como se había indicado en temas anteriores realiza un control formal con sus respectivos requisitos, así como un control material de constitucionalidad pese a ello en el presente dictamen, estos

últimos requisitos no superaron el examen a fin de continuar con el análisis de las medidas dispuestas.

la Corte Constitucional en su pronunciamiento indicó:

A decir de la real ocurrencia de los hechos Dictamen No. 7-20-EE/20 (2020)

Resulta necesario recordar que la carga probatoria para justificar la necesidad de declarar y renovar un estado de excepción recae sobre el presidente de la República (...) El Informe emitido por el SNGR no contiene información suficiente, clara ni específica para demostrar la real ocurrencia de los hechos en los que se fundamenta la declaratoria de estado de excepción por calamidad pública. (p. 6)

Sobre los hechos que configuraron la causal de calamidad pública, se estableció:

Los hechos relatados en el decreto No. 1217 revelan una situación que ha afectado gravemente al país desde marzo de 2020. Sin embargo, transcurridos más de nueve meses de pandemia en Ecuador y en el mundo, tal situación dejó de ser “imprevista o sobreviniente”, de igual forma indicó sobre este punto, “En consecuencia, el aumento de contagios y su incidencia en el sistema de salud pública, en la manera en que han sido expuestos en el decreto No. 1217, incumplen los requisitos necesarios para la configuración de la causal de calamidad pública invocada. (p.10)

Referente al requisito en el que se expone que los hechos no pueden ser superados por el régimen constitucional ordinario la Corte verificó que:

De ahí que la aparición de una nueva variante del COVID-19 en el Reino Unido que aún no ha sido detectada en Ecuador, y la falta de eficiencia en el control de aglomeraciones que pueden derivar en un aumento de contagios e impactar la capacidad de respuesta por parte del sistema de

salud, no constituyen hechos que superen los mecanismos de control ordinarios. (p. 13)

Causalidad y proporcionalidad de las medidas ordenadas (idoneidad, necesidad y proporcionalidad:

(...) La Corte verifica que no se ha dado cumplimiento a los principios de necesidad y proporcionalidad que deben regir la temporalidad de la declaratoria de estado de excepción. Cabe aclarar que esta Corte no desconoce la importancia de reforzar el control durante las fiestas de diciembre con miras a asegurar el cumplimiento de las medidas dispuestas por las autoridades con el fin de evitar aglomeraciones y reuniones masivas. Sin embargo, para reforzar tales controles no se justifica la adopción de un estado de excepción.

Control material de las medidas extraordinarias adoptadas en razón del estado de excepción: “(...) el decreto No. 1217 no ha superado el control material que le corresponde realizar a esta Corte, no procede que la Corte proceda a analizar las medidas extraordinarias que se han dispuesto con fundamento en el estado de excepción”.

Estas fueron los pronunciamientos en los que se basó la Corte de esto se puede deducir que: Para decretar un estado de excepción siempre estará sujeto a control de la Corte Constitucional por ello el Presidente de la República deberá fundamentar motivadamente todas las razones en las que sustente un estado extraordinario.

En el caso del control material sobre la real ocurrencia de los hechos debe basarse en sucesos que sean reales que sus resultados sean consecuencia de un peligro latente y verdadero, no se puede expresar posibilidades o supuestos, sin hacer de menos la obligación que tienen los gobiernos de proteger la vida sin embargo las medidas deben ser adecuadas y proporcionales a las circunstancias.

Los hechos en los que se sustente el decreto deben encuadrarse en la causal como es el caso que se encuentra bajo análisis que es el de calamidad pública, es decir que sus consecuencias sean graves y que atenten contra la vida.

La instaurarse y sin conocer el tiempo por el cual puede perdurar el virus hace que la pandemia siga siendo un acto imprevisible, puesto que cada uno de los países y de acuerdo a las investigaciones de los profesionales médicos hace que los gobiernos conozcan e implementen acciones para enfrentar catástrofes que pueden acabar con vidas y que sirven de modelo para que otros países lo apliquen de esa forma confrontar esta calamidad.

Al establecer un estado de excepción se debe señalar el espacio en el que regirá y sobre todo el tiempo si las mismas no determinan o no se justifica acertadamente las decisiones y si estas no aportan en la mejoría de una situación grave son injustificadas las decisiones.

Sin embargo, considero que la decisum de la Corte al declarar como inconstitucional el Decreto Ejecutivo 1217, fue una decisión acertada puesto que no se puede atentar en contra del normal desarrollo de un estado, más aún, con el ejercicio de los derechos que se ven afectados por las limitaciones a las que se vieron obligados acrecentando más los índices de inaccesibilidad a salud, empleo, incluso educación sin contar con el oportuno acceso a la justicia.

### **Análisis crítico del dictamen constitucional**

#### **Importancia del caso en relación al estudio constitucional ecuatoriano.**

En Ecuador y en la mayor parte del mundo el virus generado por el Covid 19, dejó un panorama desolador, en primera instancia por las vidas que fue arrasando, puesto que los estados después de decenas de años no habían experimentado una situación tan grave como esta, por ello la reacción de los países tardó, sistemas sanitarios obsoletos, planes de emergencia o de acción

nulos, falta de recursos humanos y económicos necesarios para contener las consecuencias de la pandemia.

La falta de medicinas que pongan un freno a la pandemia, la pésima alimentación a la que miles de hogares ecuatorianos se somete, por la falta de empleo, hizo que su sistema inmunológico no estuviera preparado para superar esta catastrófica situación, por lo que nos convertimos en presos de nuestros hogares, y en algunos casos presos del abandono por no contar siquiera con un hogar para protegerse, millares de personas sin poder trabajar, sin tener ingresos para pagar servicios básicos, sin poder salir para ganar el sustento diario.

Como es conocido Ecuador es un país subdesarrollado, con el nivel de desempleo más alto en los últimos tiempos así lo analiza el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) citado por diario El País (2020) “sólo el 17 % de la población económicamente activa tiene un trabajo que cumple los requisitos mínimos legales” (p.1).

El panorama del desempleo es algo muy importante por las repercusiones que se dieron en torno a la pandemia y las decisiones que tomaron los estados, diario El País (2020) indica en uno de sus titulares: “La pandemia deja el 83% de los trabajadores en Ecuador en el desempleo o con condiciones precarias” producto de esa editorial se expone lo más relevante:

Byron Villacís ex director del INEC expresó respecto a las cifras de desempleo dadas por esta institución en el diario El País (2020) que:

La encuesta que ha realizado el INEC está subestimando el efecto del coronavirus en los estratos populares porque, desafortunadamente, solamente se hizo por teléfono, lo que genera un sesgo en contra de los barrios más pobres porque las familias de clase trabajadora pasan más tiempo fuera de casa y son más difíciles de encuestar y es donde hay menos acceso de teléfono (p.1).

Concluyendo Byron Villacis que:

“Ese mal resultado” no refleja el impacto real, concluye el analista, porque “las familias, cuando pierden su trabajo o se deterioran sus condiciones laborales, se refugian en la informalidad y eso conlleva una desmejora en la cobertura de salud, de seguridad social, del trabajo digno y de protección social en general (p. 1).

Por qué es importante traer a la luz este tema, cuando el análisis del presente trabajo son los estados de excepción, porque los estados de excepción son concebidos en todo estado constitucional como la posibilidad de restringir los derechos de las personas, teniendo como justificación necesaria el proteger bienes esenciales como es la vida.

Sin embargo, qué pasa cuando los estados vienen estableciendo de vigencia a vigencia consecutivos estados de excepción que lejos de ayudar acrecientan la terrible situación de las personas más vulnerables, porque se debe entender que Ecuador es un país pobre, en donde la mayoría de personas escasamente pueden acceder a una educación secundaria.

Situación que hace más gravosa la realidad del que vive la falta de oportunidades, negándose a acceder a un empleo digno, acceso a salud, incluso a justicia, no se diga a educación, pese a ello, los estados sin medir más, establecen estados excepcionales tras estados excepcionales, el camino legal para superar la pandemia fue inevitablemente ese, pese a que la Corte ya había advertido a través de sus pronunciamientos que no se puede abusar de esta figura jurídica.

Entonces cuán importante y esencial es definir la necesidad, oportunidad, legalidad y procedencia de los estados de excepción, sobre todo tomando en cuenta los derechos y libertades que se restringen, para superar catástrofes en donde los menos favorecidos son los más afectados, sin brindar acciones o medidas que permitan establecer defensas ante lo inevitable como es el caso de los contagios.

Las medidas de los gobiernos deben ser conscientes de la realidad social, y no agravar con acciones la situación de pobreza, acceso a justicia, salud entre otros, recordemos que, durante una crisis generada por calamidad pública, no se puede establecer normas que agobien más la situación, y en Ecuador eso ocurrió como es el caso de la Ley de Apoyo Humanitario.

En cuanto a salud se generaron sucesos tales como acceso preferencial para ser vacunados o inmunizados para contrarrestar el covid 19, es decir, a nivel general los medios de comunicación, incluso las redes sociales inundaron documentos con listas vip de ciudadanos que no presentaron ningún estado de vulnerabilidad.

En el plano de educación millones de estudiantes desde ciclos iniciales, hasta el bachillerato, incluso universitarios no pudieron acceder de forma oportuna durante más de dos años a una educación de calidad, puesto que la realidad social demostraba una vez más que la pobreza no permitía contratar servicios de internet.

Sin indicar, aspectos que acrecentaron las consecuencias de la pandemia, se entiende que los gobiernos deben ser conscientes de las decisiones que toman, medir los hechos e identificar cuán necesario y oportuno es establecer estados de excepción que de forma real permite de a poco contrarrestar una crisis.

Por ello se puede indicar que la esencia y significado de los estados de excepción son necesarios siempre que el objeto o propósitos de los mismos sea proteger a la sociedad, pero aún más se vuelve importante entender que la esencia de los mismo se pierde si este pretende perennizarse en el tiempo.

Respetar y conocer el ejercicio, motivación y aplicación de medidas es un papel fundamental de quien está facultado para decretar, sobre todo por las limitaciones a los derechos humanos, proteger la vida va más allá de establecer medidas, sino va por el camino de establecer medidas eficaces que protejan a los más vulnerables y limitar los derechos indefinidamente no es la solución apropiada ni adecuada.

## **Apreciación crítica de los argumentos expuestos por la Corte Constitucional.**

Se debe entender que los estados de excepción no son imposiciones discrecionales dadas por el Gobierno en este caso el Presidente de la República, resaltando que en esta excepcionalidad desde su entrada en vigor por las razones en las que se fundamente constitucionalmente, siempre serán sometidas tanto al derecho, a la legalidad, al respeto a la Constitución como norma suprema, sin dejar de lado el Derecho Internacional.

La pandemia obligó a los estados a tomar medidas necesarias y urgentes, ante los hechos que acaecieron, dado a la gravedad y a la situación que superaba los márgenes de normalidad, ante ello, el estado necesito suspender derechos y libertades puesto que por la vía de la normalidad era más que imposible poder superar los contagios y decesos que terminó con miles de vidas en nuestro país.

En primer lugar, el decreto Ejecutivo No. 1217 de fecha 21 de 2020 que fue sujeto al análisis por parte de la Corte Constitucional en su dictamen No. 7-20-EE/20 de fecha 27 de diciembre de 2020 se sustentó debido al incremento de contagios y a las aglomeraciones, instaurado con el propósito de contener el virus y las consecuencias derivadas de la pandemia.

Con la finalidad de entender se resumen los principales pronunciamientos de la Corte Constitucional en el dictamen que se analiza:

**Tabla 2**

<i>Dictamen No. 7-20-EE</i>			
<i>Decreto Ejecutivo No. 1217 - 21 de diciembre de 2020</i>			
<i>Resumen del Decreto</i>			
<i>Jueza: Daniela Salazar</i>			
	Identificación de los hechos y la causal	Aumento de contagios Aglomeraciones y reuniones masivas Los controles que se realiza no	

	<b>invocada</b>	<b>funcionan</b> <b>Variante Sars CoV -2</b>  Causal: <b>Calamidad Pública</b>	
Control formal de constitucionalidad	Justificación de la declaratoria de excepción	Es necesario para: Contener el grave aumento de contagio  Controlar las aglomeraciones Controlar la expansión de la nueva variante	<b>Conclusión de la Corte Constitucional:</b>  <b>La declaratoria y las medidas establecidas por el estado de excepción cumplen con los requisitos formales</b>
<b>Cumplimiento de requisitos formales</b>	Ámbito territorial y temporal	Territorio. - Regirá en todo el Ecuador Tiempo : 30 días desde la suscripción del decreto	
	Indicación de los derechos susceptibles de suspensión	Libertad de tránsito Libertad de asociación y reunión	
	Medidas:	1.- Movilización de la Administración Pública y Central, Policía Nacional y Fuerzas Armadas.  2. Toque de queda a partir del 21/12/2020 al 03/01/2021 desde las 22h00 hasta las 4h00  3. Requisiciones que haya lugar	
		En el decreto 1217 se refiere al informe del SNGR, que contiene:  1.El reporte de una nueva variante del virus SARS CoV-2  2. Incremento de las aglomeraciones y reuniones  3.Aumento de contagios, posible colapso del sistema de salud pública.	

	Verificación	Síntesis: El presidente fundamenta el	
--	--------------	---------------------------------------	--

	<b>real de los hechos que motiva el estado de excepción</b>	<b>estado de excepción en un posible riesgo a futuro y no actual.</b>  <b>Impidiendo a la Corte verificar la real ocurrencia de los hechos fundamentadas en el estado de excepción.</b>	
--	---	---	--

<p>Control material de constitucionalidad</p>	<p>Verificación de que los hechos constitutivos de la declaratoria configuran la causal de calamidad pública</p>	<p>Advierte: No se admite una nueva declaratoria sobre los mismos hechos que configuran calamidad pública en dos ocasiones con sus respectivas renovaciones (Dictamen 5-20-EE/20)</p> <p>El Presidente motiva el estado de excepción en:</p> <p>1.La nueva variante del virus</p> <p>Se esperaba que existan variantes Ninguna de las medidas adoptadas se relaciona con la nueva variante</p> <p>Las medidas dispuestas son las mismas que se impusieron en los dos estados anteriores</p> <p>2.Incremento de aglomeraciones y reuniones masivas</p>	<p>Estos hechos no pueden servir como fundamento que justifiquen la adopción de medidas</p> <p>La falta de eficacia de las medidas adoptadas por el gobierno nacional y los gobiernos locales para controlar las aglomeraciones no pueden utilizarse como fundamento para que se pueda configurar la calamidad pública.</p>
---	--	---	---

**3. Aumento de contagios y el desborde del sistema de salud**

**3.1.La Corte indica que: Para constituir una calamidad pública los hechos en los que se justifica el estado de excepción no solo deben ser graves sino también imprevisibles e intempestivos.**

**Corte Constitucional  
Dictamen 7-20-EE/20  
(2020) “La previsibilidad exige que el gobierno esté en la capacidad de abordar esta situación a través de las medidas del régimen jurídico ordinario”(p,10).**

**No se admite una nueva declaratoria con fundamento en los mismos hechos.**

**Conclusión: Se incumple los requisitos necesarios para configurar la causal de calamidad pública.**

	<p>La Corte estableció que: El ejercicio de estas facultades no requiere de una declaratoria de estado de excepción.</p> <p>Sobre las aglomeraciones y reuniones masiva indica que:</p>
--	---

<p><b>Verificación de que los hechos que motivan no pueden ser superados a través del régimen constitucional ordinario</b></p>	<p><b>(C.Constitucional, 2020) La función ejecutiva y los gobiernos autónomos descentralizados tienen facultad que les permiten restringir actividades, regular el horario, regular la jornada de trabajo , servicio de transporte” (p,12)</b></p>	<p><b>Conclusión: La aparición de una nueva variante que no ha sido detectada en Ecuador, la falta de control de aglomeraciones no constituyen hechos que puedan superar los mecanismos de control ordinarios.</b></p>
--	--	--

	<p>Verificación que la declaratoria respete los límites temporales y espaciales en la Constitución para los estados de excepción</p>	<p>Sobre los límites temporales se define un tiempo de 3 días.</p> <p>La Corte señala que el decreto no justifica las razones para que se declare un estado de excepción.</p> <p>No existe concordancia entre la temporalidad de la declaratoria y la temporalidad de las medidas dispuestas en la declaratoria del estado de excepción</p>	<p>Conclusión:</p> <p>La Corte verificó que: No se dió cumplimiento a los principios de necesidad y proporcionalidad que deben regir la temporalidad de la declaratoria de un estado de excepción. (Corte Constitucional Dictamen 7-20-EE/20)</p> <p>Falta de cumplimiento a los principios de necesidad y proporcionalidad que deben regir la territorialidad de la declaratoria de un estado de excepción</p>
<p><b>Control material de las medidas extraordinarias adoptadas con fundamento en el estado de excepción</b></p>	<p>Corte Constitucional:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● No se pudo establecer que los hechos alegados en el decreto hayan tenido real ocurrencia</li> <li>● No configuran la causal de calamidad pública</li> <li>● Se verifica que si se puede superar a través del estado constitucional ordinario</li> <li>● El decreto no se expidió con respeto a los límites espaciales y temporales</li> </ul> <p>CONCLUYE: Al no superar el control material la Corte no procede analizar las medidas extraordinarias.</p>		
<p><b>Nota:</b></p>	<p>1. Conceptos y resumen tomado del dictamen de la Corte Constitucional No. <b>7-20-EE</b></p> <p>2. Decreto Ejecutivo No. 1217</p>		

Se considera que desde que se estableció el primer estado de excepción a causa de la pandemia por el Covid-19 ya desde el primer análisis estableció y definió el porqué de un estado de excepción, enmarcado en base a los hechos por calamidad pública como causal invocada para justificar que se haya decretado un estado extraordinario, a causa de la pandemia.

De la jurisprudencia que desarrollo la Corte Constitucional en base al control constitucional que realizó por los estados de excepción decretados por el Ejecutivo se puede identificar que inicialmente dado a las circunstancias como bien se señalaron en donde la pandemia no daba tregua y los mecanismos en el área sanitaria se estaban construyendo y con el propósito de frenar la propagación de la enfermedad, sin duda alguna el estado de excepción y su renovación eran necesario.

La Constitución como ya se había indicado si bien establece el tiempo por el cual debe establecerse un estado de excepción no señala explícitamente cuantas veces en el año se puede decretar, puesto que la particularidad de una pandemia no permite señalar periodos, porque en el caso de catástrofes la realidad puede superar a los supuestos.

Sin embargo, de los requisitos establecidos que la misma Corte Constitucional se encargó de desarrollar para que opere un estado de excepción por calamidad pública define que no basta con determinar que los hechos sean una catástrofe sino también que los hechos no puedan ser previstos.

Y tras del inicio de los estados de excepción hasta el último decreto ejecutivo establecido por la pandemia, enfatizo en la creación hacia un camino a seguir que ya identificaba medidas aplicar en el área sanitaria, en el acceso a la justicia en la protección a los grupos vulnerables, entre otras que delimitaban que la salida para una crisis catastrófica no era pasar de excepcionalidad tras excepcionalidad.

Finalmente, se identifica que todo estado constitucional puede ponerse en peligro cuando se pone en evidencia que los decretos emitidos no son analizados a profundidad menos aplican medidas acordes que beneficien a una población, si bien es cierto que el propósito siempre será precautelar las vidas ante situaciones que rebasan la cotidianidad también es cierto que los principios doctrinales como idoneidad, proporcionalidad, necesidad entre otros sirven para determinar si la excepcionalidad es el camino para dar solución a la adversidad.

### **Métodos de interpretación**

La Corte Constitucional en el examen que realiza sobre el decreto Ejecutivo 1217 declarado por el entonces Presidente de la República Lic, Lenín Moreno Garcés, tuvo como objetivo principal precautelar la vida de los ciudadanos a causa de la pandemia producida por el Covid 19, puesto que el ejecutivo consideró que la única forma de sobrellevar la crisis catastrófica por la que estaba pasando en ese entonces la población ecuatoriana.

Tomó como referencia las declaraciones e informes de organismos internacionales como la Organización Mundial de la Salud, así como las recomendaciones del Ministerio de Salud, los informes del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (SNGR), y demás instituciones como los Gobiernos Autónomos Descentralizados en sus respectivos cantones, en lo concerniente a la forma de controlar y evitar la propagación del virus Covid 19.

Desde que el virus Covid 19 aterrizó en nuestro país, el entonces Jefe de Estado, necesito tomar medidas extraordinarias que prevé la Constitución, en caso de situaciones catastróficas que pueden poner en peligro la vida de las personas como lo era el Covid 19 y al ser una situación imprevisible se invocó la causal de calamidad pública, justificando inicialmente el estado de excepción.

Sin embargo, la Corte desde el Dictamen No. 1-20-EE/20, en su renovación, en el dictamen No. 3-20-EE/20, su renovación y finalmente en el dictamen que forma parte de esta análisis No. 7-20-EE/20, indicó en reiteradas

ocasiones que los estados de excepción no podían perennizarse porque esto constituye un desequilibrio a la democracia y la ejercicio de los derechos de los ciudadanos como es la libertad de tránsito, el derecho a reunirse, incluso el derecho garantizado por el estado a través del acceso a la salud y a la vida.

Ante esta grave crisis que sigue azotando al país, la Corte realiza un análisis basto desde su primer pronunciamiento sobre el Covid 19, acogiendo en los subsiguientes dictámenes aspectos que no había considerado en su inicio como aquellos en donde se indicaba el acceso a la justicia, la protección a grupos vulnerables, accesibilidad a la educación, plataformas adecuadas, protección a mujeres y miembros del núcleo familia que hayan sido afectados por la pandemia, incluso estableciendo medidas en lo concerniente a aspectos laborales.

Pese a ello la cruda realidad reflejo un sistema sanitario colapsado, sin personal médico, sin implementos médicos, medicinas etc etc, lo que hace reflexionar que las palabras escritas sirven para escribir paraísos sin evidenciar el purgatorio al que muchas familias fueron sometidas, porque en el área laboral se realizaron despidos laborales por millares, afectando al bolsillo de las familias acrecentando más la crisis.

Las limitaciones al tránsito a la libre movilidad que es un derecho de las personas se vio afectado, que era necesario limitar ese derecho, si, lo era, con el propósito de precautelar las vidas, pero peso a ello los índices de pobreza y pobreza extrema a la que millones de familias se ven sometidas vuelve no solo impensable sino injustificado dejar de alimentar a sus miembros cuando las acciones del gobierno no fueron las adecuadas ni proporcionales.

Continuando en el seguimiento que se ha realizado a los pronunciamientos que desarrollo la Corte Constitucional en torno a la pandemia cuya causal invocada para decretar el estado de excepción fue la calamidad pública, se puede identificar que este máximo órgano de interpretación constitucional ha utilizado a criterio personal los siguientes métodos de interpretación que sirvieron para

justificar la constitucionalidad en algunos casos, así como la inconstitucionalidad en otros.

Antes de empezar, con el análisis de los métodos de interpretación que utilizó la Corte en el presente dictamen, se expone lo que prevé la Constitución de la República del Ecuador sobre los métodos de interpretación que expone:

Art. 427.- Las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad. En caso de duda, se interpretarán en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos y que mejor respete la voluntad del constituyente, y de acuerdo con los principios generales de la interpretación constitucional (Constitución de la República del Ecuador, 2008, p. 127).

Por otro lado, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional LOGJCC establece métodos y reglas de interpretación constitucional exponiendo:

Art. 3.- Métodos y reglas de interpretación constitucional. - Las normas constitucionales se interpretarán en el sentido que más se ajuste a la Constitución en su integralidad, en caso de duda, se interpretará en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos reconocidos en la Constitución y que mejor respete la voluntad del constituyente (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2009, p. 3).

Los métodos analizados que se han identificado en esta investigación que es referente al Dictamen Constitucional desarrollado en virtud del Decreto Ejecutivo No. 1217.

Métodos de interpretación utilizados en el dictamen No.7-20-EE/20, por la Corte Constitucional en razón al decreto Ejecutivo No. 1217:

### Método de interpretación por el tenor literal

La Corte analizo y se sujetó a lo establecido en la Carta Constitucional, en lo expuesto taxativamente a los estados de excepción, también garantiza su análisis a través de la aplicación de lo normado en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, sin dejar de lado los instrumentos internacionales que hacen alusión sobre los estados de excepción.

Otro de los métodos identificados es el método gramatical puesto que la Corte Constitucional del Ecuador como salvaguarda de los derechos de las personas, debe interpretar las normas que se encuentran contenidas en la Constitución combinando el método gramatical con el principio de unidad de la Constitución.

Entonces, por tenor literal se entiende cuando la norma es clara en cuanto al contenido y dispone una determinada cuestión, sin acudir a una interpretación exhaustiva, es decir la norma no contiene consideraciones complejas, o que no se logren entender, lo que se evidencia es que este método de interpretación según el contenido gramatical no es suficiente para aplicar en un determinado caso.

Por ello la misma norma constitucional le faculta la posibilidad de elegir de entre una gama de alternativas de métodos otros que sean adecuados según el caso en análisis, ahora bien, se considera que se ha hecho uso del método de interpretación literal en el sentido de que el estado de excepción se encuentra establecido en la sección cuarta del capítulo tercero de la Función Ejecutiva.

Entendiendo al tenor literal de la norma constitucional en su artículo 164, el cual indica sobre la posibilidad que tiene el Presidente de la República para decretar estados de excepción en el territorio o en una parte del mismo, estableciendo diferentes causales que deben estar configuradas como es el caso de esta investigación la calamidad pública generada por el Covid 19.

Por ello, determina incluso los principios a los que debe regirse los estados de excepción, la motivación, el territorio, el tiempo de vigencia del estado, las medidas pertinentes, sin olvidar los derechos que se limitaran por causa del estado extraordinario, incluso determina que es lo que se podrá realizar en estos casos. el correspondiente trámite a realizar después de su emisión.

En el presente caso se toma algunas consideraciones adicionales que expresan y que sirven para fundamentar el haber resuelto la inconstitucionalidad del decreto No. 1217, ante esto la Corte Constitucional en el dictamen No. 7-20-EE/20 (2020) refiere:

El estado de excepción es una figura prevista por el ordenamiento jurídico para situaciones extraordinarias que no se pueden resolver a partir del sistema jurídico y de la institucionalidad ordinarios. Las consecuencias de la pandemia a las que se refiere el decreto No. 1217, sin desmerecer su gravedad, se caracterizan por su duración indefinida. Un régimen extraordinario que está diseñado para ser temporal y excepcional no puede perennizarse mientras dure la pandemia y sus consecuencias (p,15).

Por ello podemos inferir que en el presente caso después de haber pasado por algunos estados de excepción y sus consecuentes renovaciones y al conocer la forma de comportarse o de evolucionar el virus más las declaraciones de galenos y de instituciones internacionales permitió comprender que las variaciones del virus era una cuestión innegable, aspectos que fueron alegados para fundamentar la configuración de la calamidad pública contenida en el decreto ejecutivo y que no fue aceptado por la Corte Constitucional

Pese a estar consagrado en la CRE y en la LOGJCC, había aspectos que debían considerar su análisis como el hecho de saber si los hechos configuraban o no la causal de calamidad pública, entre otros aspectos formales y materiales que la Corte debió analizar, por ello el método del tenor literal fue escaso frente a las circunstancias que debían tomarse en cuenta especialmente por la limitación de derechos que eran necesarios para precautelar la vida.

De lo indicado se puede colegir que no es necesario aplicar medidas que implican no solo el deber del estado en precautelar por mantener el orden evitando de esta forma los contagios que se generan por las reuniones, sino también tal como lo indicaba la Corte es el hecho de concientizar en la población de cuidar sus vidas para evitar desenlaces que pueden menoscabar la salud de las personas.

Pero también de forma enfática se debe establecer que, si bien si limita derechos para precautelar las vidas, los gobiernos deben aplicar medidas proporcionales adecuadas para no afectar la crisis sino más amenorar las consecuencias y evitar de esta forma que los grupos vulnerables sean los más afectados.

Considero que los métodos que utilizó la Corte fueron los adecuados sin embargo pese a los análisis y caminos que se desarrollan también se menester que los poderes deben ser vigilantes de contrastar la realidad con los supuestos a fin de evitar abusos excesivos de poder que pueden agravar como ya se ha dicho varias veces atrás la situación de vulnerabilidad en la que viven millones de familias ecuatorianas, especialmente al momento de aplicar medidas desproporcionadas.

### **Propuesta personal de solución del caso**

#### **DICTAMEN No. 7-20-EE/20**

#### **VOTO CONCURRENTE**

Establezco los siguientes argumentos para reforzar los fundamentos que motivan la inconstitucionalidad del decreto:

1.- Desde que Ecuador se vio amenazado por el Covid 19 se constituyó en una situación difícil de contener, ante estos hechos los hospitales públicos con el propósito de atender y dar oportunidades que permitan mejorar las consecuencias de la enfermedad de quienes se vieron contagiados por el virus, dieron a conocer

la falta de tratamientos y mecanismos adecuados dado la gravedad de la enfermedad situación que dilucido un sistema frágil frente a las crisis.

2.- La falta de instrumentación adecuada para proteger a los mismos galenos encargados de velar por que las personas superen la enfermedad, deo entrever, la poca disponibilidad de asignación de recursos económicos y administrativos que hubieran permitido mejorar en cierta forma la crisis sanitaria, que es conocido por todos dejó por un lado familias incompletas, por otro lado, incluso existen cadáveres que hasta el día de hoy no se logra identificar.

3.- La falta de acatamiento de las disposiciones que realiza el máximo órgano constitucional identificando que en reiteradas ocasiones este Órgano advirtió sobre la necesidad de establecer medidas adecuadas que permitan conducir al estado ecuatoriano hacia la normalidad,

La previsibilidad y variación del virus demuestra que el virus puede mutar por tal la incertidumbre respecto a la forma de enfrentar la enfermedad se está conduciendo gracias a las investigaciones médicas y científicas que establecen los mecanismos adecuados para confrontar la pandemia, bajo la necesidad de respetar el estado constitucional de derechos y justicia puesto que no pueden mantenerse un estado excepcional en donde los derechos y libertades se ven limitados agravando más la situación de pobreza y desamparo que viven los ciudadanos.

Por ello, el Estado debe acatar las disposiciones especialmente cuando se recomienda que los estados excepcionales no pueden perennizarse puesto que los derechos al ser limitados también están atentando con la vida de las personas por no contar con el sustento económico necesario que pueda sobrellevar esta crisis.

El establecer un estado de excepción por los mismo hechos hace que lo extraordinario forme parte de lo ordinario resquebrajando todas las funciones del estado e impidiendo incluso que se pueda proteger de forma adecuada al ciudadano en aspectos tales como salud, trabajo, educación, justicia.

4.- La prioridad es respetar los derechos fundamentales.

Cuando el estado escasamente protege a los ciudadanos a través de medidas adecuadas tendientes a proteger la vida de sus integrantes, resulta bastante complicado limitar derechos tales como la libertad de tránsito en el que los ciudadanos viven por los ingresos diarios que les permite cubrir escasamente alimentación y pagar servicios básicos incluso arriendos.

Frente al desempleo que aqueja a la mayoría de ciudadanos, el gobierno no puede limitar derechos que hacen imposible sobrellevar una vida llena de incertidumbre y aflicciones que afectan más a las personas que se encuentran en estados de vulnerabilidad y que el estado muy poco ha hecho por proteger.

5.- Inconstitucionalidad de la declaratoria. Por lo expuesto, se considera que es inconstitucional la declaratoria del Presidente de la República declarando un estado de excepción por 30 días, para que pueda tomar las facultades y medidas indicadas en dicha declaratoria.

## CONCLUSIONES

De los objetivos planteados inicialmente y que fueron las bases para realizar la presente investigación se recaba las siguientes conclusiones identificadas:

Se determina que los estados de excepción se establecen con el objetivo de superar circunstancias extraordinarias, con la única finalidad de proteger y evitar posibles daños que se pueden causar en las personas, por ende al haberse establecido la causal de calamidad pública esta debe configurarse para poder decretar el estado de excepción por tal si los hechos se basan en supuestos, pero que no representan realidades actuales que permitan superar una crisis no será constitucional el estado excepcional ni las medidas que lo contengan.

El estado ecuatoriano cuenta con una normativa constitucional y legal basta para poder determinar el porqué de los estados de excepción, los principios, incluso las acciones que se pueden llevar a cabo en estos casos, de igual forma, las normas secundarias afianzan el examen constitucional que el órgano competente debe desarrollar en el caso de decretarse estados de excepción, sin embargo se hace necesario extender los métodos de interpretación a los que debe acudir la Corte Constitucional para evitar caer en abusos constantes por parte del Ejecutivo al establecer estados extraordinarios.

Señalar que los pronunciamientos que realiza la corte constitucional son un precedente constitucional que permite a las demás funciones del Estado encontrar el camino adecuado para precautelar de forma eficaz los derechos de las personas más cuando el fin que debe perseguir el gobierno es aplicar medidas óptimas que permitan ser una ayuda efectiva frente a una situación de pobreza extrema, de fragilidad frente a una pandemia que arrasa con los más desprotegidos.

Determinar que las medidas que contengan los decretos ejecutivos deben ser adecuadas y proporcionales, adecuados en base al contenido y fundamento y proporcionales puesto que no siempre las medidas pueden permitir superar crisis, pudiendo aplicar medidas ordinarias sin que sea necesario recurrir a medidas extraordinarias.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alexy, R. (2001). *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Ávila-Santamaría, R. (2008). Ecuador Estado Constitucional de derechos y justicia. *La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 22. <https://www.facilitar.io/sites/default/files/resources/documents/2020https://www.facilitar.io/sites/default/files/resources/documents/2020-03/Avila.pdf03/Avila.pdf>
- Barboza, E. (2011) Control Constitucional: El sistema difuso de constitucionalidad. *Derecho y Cambio Social*, 8 (25). 1-12
- Cifuentes Muñoz, E. (2006). Los estados de excepción constitucional en Colombia. Recuperado de <https://elibro.net/es/ereader/utiec/10956?page=8>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2021). Mortalidad por COVID 19 y las desigualdades por nivel socioeconómico y por territorio. Tomado de <https://www.cepal.org/es/enfoques/mortalidad-covid-19-desigualdades-nivelhttps://www.cepal.org/es/enfoques/mortalidad-covid-19-desigualdades-nivel-socioeconomico-territoriosocioeconomico-territorio>
- Constitución de la República del Ecuador. (Const). Art. 1. 20 de octubre de 2008 (Ecuador). Recuperado de [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf)
- Cueva Gaona, C. J., Uyaguari Castillo, B. E., & Campoverde Nivicela, L. J. (2019). Influencia de los modelos de control anglosajón y civilista en el desarrollo del control constitucional en el Ecuador. *Universidad y Sociedad*, 11(5), 206- 216.

Recuperado de <http://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus>

Decreto Ejecutivo No. 1217. Presidencia Constitucional de la República. Registro Oficial No. 355. Recuperado de: <https://apive.org/download/decreto-1217-2020-se-declara-el-estado-de-excepcion/declara-el-estado-de-excepcion/>

Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). Documento Recuperado de: <http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/1948><http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/1948-DeclaracionUniversal.htm>

Declaración sobre la Protección de la Mujer y el Niño en Estados de Emergencia o de Conflicto Armado. Documento Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1293.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1293#:~:text=Las%20mujeres%20y%20los%20ni%C3%B1os%20que%20formen%20parte%20de%20la,privados%20de%20alojamiento%2C%20alimentos%2C%20asistencia>

Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Documento Recuperado de: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/declaration-https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/declaration-protection-all-persons-being-subjected-torture-andprotection-all-persons-being-subjected-torture-and>

Derecho Ecuador. com. (2018). Supremacía Constitucional. 10 de enero de 2018. <https://derechoecuador.com/principio-de-supremacia-constitucional/#:~:text=El%20principio%20de%20supremac%C3%ADa%20constitucional,cualquier%20otra%20del%20ordenamiento%20jur%C3%ADdico.&text=SUPREMAC%C3%8DA%20CONSTITUCIONAL-.El%20principio%20de%20supremac%C3%ADa%20constitucional%20establece%20que%20la%20Constituci%C3%B3n%20es,cualquier%20otra%20del%20ordenamiento%20jur%C3%ADdico>

Dictamen No. 1-20-EE/20 de 2020 (Corte Constitucional del Ecuador ), Por lo cual resuelven emitir dictamen favorable de constitucionalidad a la declaratoria del estado de excepción contenida en el Decreto Ejecutivo No. 1017. 20 de marzo de 2020. [https://www.registrosocial.gob.ec/wp-content/uploads/2020/04/1.https://www.registrosocial.gob.ec/wpcontent/uploads/2020/04/1.-DICTAMEN-1-20-EE-20\\_compressed.pdf](https://www.registrosocial.gob.ec/wp-content/uploads/2020/04/1.https://www.registrosocial.gob.ec/wpcontent/uploads/2020/04/1.-DICTAMEN-1-20-EE-20_compressed.pdf)[DICTAMEN-1-20-EE-20\\_compressed.pdf](https://www.registrosocial.gob.ec/wpcontent/uploads/2020/04/1.-DICTAMEN-1-20-EE-20_compressed.pdf)

Dictamen No. 2-20-EE/20 de 2020 (Corte Constitucional del Ecuador ), Por lo cual resuelven declarar la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo No. 1052. 22 de mayo de 2020. [https://www.fielweb.com/App\\_Themes/InformacionInteres/2-20https://www.fielweb.com/App\\_Themes/InformacionInteres/2-20-EE-20.pdf](https://www.fielweb.com/App_Themes/InformacionInteres/2-20https://www.fielweb.com/App_Themes/InformacionInteres/2-20-EE-20.pdf)[EE-20.pdf](https://www.fielweb.com/App_Themes/InformacionInteres/2-20-EE-20.pdf)

Dictamen No. 3-20-EE/20 de 2020 (Corte Constitucional del Ecuador ), Por lo cual resuelven declarar dictamen favorable del Decreto Ejecutivo No. 1074. 29 de junio de 2020. <https://asobanca.org.ec/wp-content/uploads/2021/06/Dictamenhttps://asobanca.org.ec/wp-content/uploads/2021/06/Dictamen-No.-3-20-EE-20.pdf>[No.-3-20-EE-20.pdf](https://asobanca.org.ec/wp-content/uploads/2021/06/Dictamen-No.-3-20-EE-20.pdf)

Dictamen No. 5-20-EE/20 de 2020 (Corte Constitucional del Ecuador), Por lo cual resuelven declarar la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo No. 1126. 24 de agosto de 2020. [http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcNBldGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidmNWYwYTQ3OC0wNzQwLTQxZDMtOTNjOC0yMTliNjI4NDFlYzZmucGRmJ30=](http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBldGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidmNWYwYTQ3OC0wNzQwLTQxZDMtOTNjOC0yMTliNjI4NDFlYzZmucGRmJ30=)

Dictamen No. 7-20-EE/20 de 2020 (Corte Constitucional del Ecuador). Por lo cual resuelven declarar la inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo No.

1217. 27 de diciembre de 2020. Recuperado de:  
[http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2N\\_hcnBld](http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2N_hcnBld)  
[GE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOicyYzM2ZDg1NC1iZDFjLTRkMWQtYjBk](http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2N_hcnBld)  
[ZS0xZGJjYWVmYjc3ZTcucGRmJ30=](http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2N_hcnBld)

España, S. (26 de agosto de 2020). La pandemia deja el 83% de los trabajadores en Ecuador en el desempleo o con condiciones precarias. *Diario El País*.  
<https://elpais.com/economia/2020-08-26/el-83-de-trabajadores-en-ecuador-estahttps://elpais.com/economia/2020-08-26/el-83-de-trabajadores-en-ecuador-esta-desempleado-o-con-condiciones-precarias-por-la-pandemia.html>

Estrella, C. (2012). El estado de excepción en Ecuador. Apuntes de Derecho Procesal Constitucional. Control constitucional y otras competencias de la Corte Constitucional. Recuperado de  
[file:///C:/Users/HP/Downloads/Apuntes%20de%20derecho%20procesal%20CC%20E%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/HP/Downloads/Apuntes%20de%20derecho%20procesal%20CC%20E%20(1).pdf)

Ferrajoli, L. (2006). Sobre los Derechos Fundamentales. Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Volumen (15). Recuperado de  
<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestioneshttps://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/rt/printerFriendly/5772/7600constitucionales/rt/printerFriendly/5772/7600>

Ferrajoli, L. (2001). La democracia constitucional, en *Desde otra mirada. Textos de teoría crítica del derecho*, Christian Courtis, comp. Buenos Aires: EUDEBA.

García A. (2007). Derechos y pretexto: Elementos de crítica del neoconstitucionalismo, en *Teoría del neoconstitucionalismo*, Miguel Carbonell, edit. Madrid: Trotta.

González Garcete, J. M. y González Garcete, J. M. (2016). Perspectivas del constitucionalismo. Bogotá, Colombia: Universidad Católica de Colombia.

Recuperado de <https://elibro.net/es/ereader/utiec/71107?> .

Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (2009). Por la cual se establecen la estructura y las competencias de la Corte Constitucional. 22 de octubre de 2009. Registro Oficial No. 52. [https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_ecu\\_org2.pdf](https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_org2.pdf)

Ley Orgánica de Apoyo Humanitario de 2020. Por lo cual se aprobó la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del COVID 19. R.O. No. 22 de junio de 2020 Pdf tomado de [:https://www.emov.gob.ec/sites/default/files/transparencia\\_2020/a2\\_41.pdf](https://www.emov.gob.ec/sites/default/files/transparencia_2020/a2_41.pdf)

Meléndez, F. (2005). Los derechos fundamentales en los Estados de excepción según el derecho internacional de los derechos humanos. Recuperado de <https://elibro.net/es/ereader/utiec/102165?page=55>.

Quinche Ramírez, M. F. (2013). El control de constitucionalidad. Editorial Universidad del Rosario. Recuperado de <https://elibro.net/es/ereader/utiec/69628?page=44>.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1996)

[https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/ccpr\\_S\\_P.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/ccpr_S_P.pdf)

Quintero, R. (2018). La revisión constitucional y el poder de garantía como mecanismos de tutela del derecho al respeto a la Constitución”. *Revista de Ciencias Jurídicas de la Universidad Rafael Urdaneta*, 12(1), 43-48.

Rodríguez Cárdenas, S. (2018). *Transmutaciones del vacío: El problema de la soberanía y el estado de excepción*. Universidad de Caldas. URL, <https://www.digitaliapublishing.com/a/60648>

Situación Epidemiológica Nacional Covid-19, Ecuador, desde 29/02/2020 hasta 20/07/2022. Tomado de <https://www.salud.gob.ec/wp>

Terán Román, (2021) *Los métodos y las técnicas de la interpretación constitucional y su incidencia en las decisiones judiciales emitidas por la Corte Constitucional del Ecuador* [Tesis de Maestría, Universidad Central del Ecuador].  
<http://www.dspace.uce.edu.ec/bitstream/25000/24796/3/UCE-FJCPS-CPOTER%c3%81N%20ROMAN.pdf>

Tobón, M y Mandieta, D. (2017). Los estados de excepción en el régimen constitucional colombiano. *Revista Opinión Jurídica*. Universidad de Medellín. Recuperado de:  
<http://www.scielo.org.co/pdf/ojum/v16n31/1692-2530-ojum-16-31-00067.pdf>.

Vigo, R. (2016). Estado de derecho constitucional y democrático. Corporación de Estudios y Publicaciones. Recuperado de <https://elibro.net/es/ereader/utiec/115012>.