



Facultad de Derecho

Tema:

El control constitucional de los estados de excepción en el Ecuador: análisis de estados de excepción por covid-19.

Trabajo de Titulación para la obtención del Título de Licenciatura en

Derecho

Presentada por:

Jaime Enrique Mora Garzón

Tutor:

Ab. David Mauricio Castillo Aguirre, Mgtr.

Quito, noviembre 2021

RESUMEN

El objetivo central del presente trabajo de titulación es estudiar el estado de excepción y definir su contenido, así como analizar el control constitucional a los decretos emitidos por el expresidente de la República del Ecuador, Lenín Moreno, en relación con la pandemia por el COVID-19. La metodología que se aplicó en la presente investigación parte de un método descriptivo, empleado con la finalidad de precisar los conceptos y normativa relacionada con el estado de excepción y el control constitucional; y el método comparativo, fue aplicado con la intención de contrastar los dictámenes de la Corte Constitucional con la normativa ecuatoriana. El resultado principal de este estudio es la importancia del control constitucional a los estados de excepción y su correcta aplicación para precautelar la supremacía de la Constitución. Por consiguiente, la conclusión principal a la que se llegó, es que la figura jurídica del estado de excepción es necesaria en situaciones de emergencia.

Palabras Clave: Estado de excepción, control constitucional, principios, dictámenes, decretos, Constitución.

ABSTRACT

The main objective of this degree work is to study the state of emergency and to define its content, as well as to analyze the constitutional control of the decrees issued by the former President of the Republic of Ecuador, Lenín Moreno, in relation to the pandemic caused by COVID-19. The methodology applied in this research is based on a descriptive method, used with the purpose of specifying the concepts and regulations related to the state of exception and constitutional control; and the comparative method was applied with the intention of contrasting the rulings of the Constitutional Court with the Ecuadorian regulations. The main result of this study was the importance of constitutional control of states of exception and its correct application to safeguard the supremacy of the Constitution. Therefore, the main conclusion reached was that the legal figure of the state of exception is necessary in emergency situations.

Keywords: State of Emergency, Constitutional Control, Principles, Rulings, Decrees, Constitution.

DECLARACIÓN DE ACEPTACIÓN DE NORMA ÉTICA Y DERECHOS

El presente documento se ciñe a las normas éticas y reglamentarias de la Universidad Hemisferios. Así, declaro que lo contenido en este ha sido redactado con entera sujeción al respeto de los derechos de autor, citando adecuadamente las fuentes. Por tal motivo, autorizo a la Biblioteca a que haga pública su disponibilidad para lectura dentro de la institución, a la vez que autorizo el uso comercial de mi obra a la Universidad Hemisferios, siempre y cuando se me reconozca el cuarenta por ciento (40%) de los beneficios económicos resultantes de esta explotación. Además, me comprometo a hacer constar, por todos los medios de publicación, difusión y distribución, que mi obra fue producida en el ámbito académico de la Universidad Hemisferios. De comprobarse que no cumplí con las estipulaciones éticas, incurriendo en caso de plagio, me someto a las determinaciones que la propia Universidad plantee.

Jaime Enrique Mora Garzón

C.C: 171672457

jenrique-96@hotmail.com

DEDICATORIA

A mis padres, por su amor incondicional y esforzarse todos los días, este logro es más suyo que mío. A Jaime Lenín, Alonso y Adela, que en donde quiera que estén me protegen. A mis compañeros de carrera que juntos hemos logrado nuestros sueños académicos. A la Universidad Hemisferios, en especial al área de Derecho por su dedicación en mejorar nuestro nivel académico día a día. A mi Tutor: David Castillo Aguirre, quien me ha guiado con su conocimiento y paciencia en este trabajo de titulación.

ÍNDICE DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	9
CAPÍTULO PRIMERO: MARCO TEÓRICO.....	10
1. Los estados de excepción, definición	10
1.1. Principios de los estados de excepción	12
1.2. Elementos del estado de excepción.....	14
1.3. Facultades presidenciales	15
1.4. Control constitucional	17
CAPÍTULO SEGUNDO: MARCO NORMATIVO.....	19
2. Normativa relacionada con el estado de excepción y el control de	
constitucional.....	19
2.1. Nivel constitucional	19
2.2. Nivel legal	21
2.3. Control formal de los decretos ejecutivos No. 1017 y No. 1052.....	21
2.4. Control material de los decretos ejecutivos No. 1017 y No. 1052	25
2.5. Relevancia del control constitucional al Decreto Ejecutivo No. 1074 y al	
Decreto No. Ejecutivo 1126.....	31
2.6. Relevancia del control constitucional al decreto ejecutivo No. 1217	33
CONCLUSIONES	35
REFERENCIAS	37

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN EN EL ECUADOR: ANÁLISIS DE ESTADOS DE EXCEPCIÓN POR COVID-19.

Jaime Enrique Mora Garzón

jenrique-96@hotmail.com

Resumen

El objetivo central del presente trabajo de titulación es estudiar el estado de excepción y definir su contenido, así como analizar el control constitucional a los decretos emitidos por el expresidente de la República del Ecuador, Lenín Moreno, en relación con la pandemia por el COVID-19. La metodología que se aplicó en la presente investigación parte de un método descriptivo, empleado con la finalidad de precisar los conceptos y normativa relacionada con el estado de excepción y el control constitucional; y el método comparativo, fue aplicado con la intención de contrastar los dictámenes de la Corte Constitucional con la normativa ecuatoriana. El resultado principal de este estudio es la importancia del control constitucional a los estados de excepción y su correcta aplicación para precautelar la supremacía de la Constitución. Por consiguiente, la conclusión principal a la que se llegó, es que la figura jurídica del estado de excepción es necesaria en situaciones de emergencia.

Palabras Clave: Estado de excepción, control constitucional, principios, dictámenes, decretos, Constitución.

Abstract

The main objective of this degree work is to study the state of emergency and to define its content, as well as to analyze the constitutional control of the decrees issued by the former President of the Republic of Ecuador, Lenín Moreno, in relation to the pandemic caused by COVID-19. The methodology applied in this research is based on a descriptive method, used with the purpose of specifying the concepts and regulations related to the state of exception and constitutional control; and the comparative method was applied with the intention of contrasting the rulings of the Constitutional Court with the Ecuadorian regulations. The main result of this study was the importance of constitutional control of states of exception and its correct application to safeguard the supremacy of the Constitution. Therefore, the main conclusion reached was that the legal figure of the state of exception is necessary in emergency situations.

Key words: State of Emergency, Constitutional Control, Principles, Rulings, Decrees, Constitution.

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se realizó un análisis del control constitucional de los estados de excepción expedidos durante el año 2020 por el expresidente de la República del Ecuador, Lenín Moreno, dentro del contexto de la pandemia de COVID-19, con el fin de identificar la constitucionalidad y legalidad de estos, así como el ámbito social y jurídico que los apadrina.

Para ello, se ejecutó una investigación teórica con el objeto de estudiar de manera profunda conceptos claves, doctrinales y legales, basado en libros, artículos, leyes y la misma Constitución de la República del Ecuador, de tal manera que se obtuvo el sustento necesario para llevar a cabo este proyecto y que se consolide inclusive como una fuente de consulta para futuros trabajos.

En ese sentido, en el primer capítulo se desarrolló el marco teórico en donde se analizó detalladamente las características de los estados de excepción y sus componentes. Posteriormente, en el capítulo dos se profundizó en el marco jurídico para identificar de manera objetiva, coherente y sistemática la legalidad de los estados de excepción que se establecieron durante la pandemia, así como la eficiencia del control constitucional por parte de la Corte Constitucional.

CAPÍTULO PRIMERO: MARCO TEÓRICO

1. Los estados de excepción, definición

El presente capítulo se enfoca en abordar conceptos claves que son la base para el correcto estudio del control constitucional en un estado de excepción en el contexto jurídico ecuatoriano.

Todo Estado de Derecho y Justicia, como el Ecuador, se encuentra sujeto a un marco constitucional que vela por los derechos de sus ciudadanos y el correcto funcionamiento del aparato estatal. Por tal motivo, los denominados estados de excepción cobran gran importancia ya que es una figura que altera el funcionamiento normal de un país y brindan mayor poder al Primer mandatario.

Cada nación, a través de su respectiva Constitución, organiza el poder y determina su ejercicio a través de las distintas instituciones políticas y establece garantías que hacen efectivo el ejercicio de los derechos fundamentales. No obstante, pueden surgir situaciones de emergencia que sobrepasan los mecanismos institucionales ordinarios del Estado, las cuales se enfrentan a través de mecanismos excepcionales (estados de excepción), que no son deseables, pero tampoco pueden ser ignorados, tomando en cuenta que los mecanismos ordinarios no son suficientes (Oyarte, 2014).

Según reflexiona Aguilar (2010):

“Resulta indiferente el nombre que se le designe a esta institución en cada ordenamiento jurídico. El estado de excepción es una institución creada para enfrentar la hipótesis de peligro y, que autoriza a concentrar poderes en una autoridad, limitar ciertos derechos o, en general, adoptar medidas que no se admiten en circunstancias normales” (p. 61).

Es decir, ciertamente pueden existir diferentes denominaciones a un estado de anormalidad, por ejemplo, estado de sitio, estado de emergencia, facultades extraordinarias, entre otros, pero esto no quiere decir que entre ellas se encuentre una diferencia de fondo. Por ello, para entender la esencia del estado de excepción se puede acudir a la teoría de Carl Schmitt,

quien por primera vez planteó esta figura jurídica en su libro “La dictadura”, que como lo citan Tobón-Tobón y Mendieta (2017), es una situación de necesidad donde la acción del soberano busca realizar todo lo necesario para alcanzar un resultado. Esto hay que tomarlo muy en cuenta, ya que al otorgar al presidente mayor poder, es su deber utilizarlo en favor de un resultado positivo para su nación y no aprovecharlo a su favor.

En este contexto, cabe la reflexión de Trujillo (2006), quien menciona que “los estados de excepción son situaciones en las que el poder ejecutivo no puede salvar la seguridad externa o el orden público con las facultades ordinarias que la Constitución y las leyes le atribuyen y, por lo mismo, necesita para el efecto potestades extraordinarias hasta que los peligros sean conjurados”. Cabe mencionar que Trujillo deja claro que los estados de excepción pueden prevalecer hasta que los peligros sean conjurados, que es la esencia misma de esta figura jurídica, pero no deben extenderse más allá de lo establecido en cada Constitución ni desviar el propósito de su aplicación hacia otras acciones.

Finalmente, para Meléndez (1997), el estado de excepción:

“Constituye un mecanismo de respuesta última del Estado frente a una situación de peligro real o inminente, que además es grave e insuperable por los cauces legales normales de que se dispone en un momento determinado, y que es capaz de provocar una alteración en el funcionamiento de las instituciones del Estado y en el ejercicio normal de ciertos derechos, libertades y garantías de las personas” (p. 43).

En resumen, un estado de excepción, o cualquiera sea su nombre, resulta un mecanismo extraordinario que se implementa para afrontar situaciones de peligro que atentan a la cotidianidad de un Estado, pero siempre desde un marco democrático, legal, constitucional y que garantice en todo momento los derechos básicos de las personas.

1.1. Principios de los estados de excepción

Los principios de un estado de excepción brindan directrices esenciales al ejecutivo, para que sea aplicado dentro de un marco constitucional. Cabe mencionar que no existe doctrinariamente un consenso sobre cuántos principios deben aplicarse, pues esto está determinado por cada nación tomando en cuenta que los principios resultan ser “una norma ambigua, general y abstracta” (Ávila, 2008, p. 40). Se considera ambigua, ya que debe ser interpretada según los casos concretos; es general, porque es aplicable para todos los seres humanos sin excepción; y abstracta, porque su interpretación puede darse desde cualquier clase de norma jurídica o hecho.

En este contexto, a continuación, se presentan los principios más relevantes basados en el informe de Derechos Humanos y los estados de excepción realizado por Leandro Despouy (1997):

a) **Principio de proporcionalidad.** Las medidas que se adoptan para declarar un estado de excepción siempre están encaminadas a superar la gravedad de la crisis, pero esto no significa que todo sea permitido, pues se debe considerar la opción menos lesiva en cuanto a la afectación de los otros derechos fundamentales, para precautelar los derechos ya afectados por la situación de emergencia. Por lo tanto, se proponen las siguientes normas para el correcto uso de este principio:

- Durante el estado de excepción, las restricciones que se imponen al ejercicio de los derechos humanos deben limitarse a las exigencias de la situación, tomando en cuenta además los parámetros establecidos en el orden interno e internacional.
- Cuando un estado de excepción afecta el ejercicio de ciertos derechos humanos susceptibles de derogación, en la medida de lo posible, se deben adoptar medidas administrativas o judiciales destinadas a atenuar o reparar las consecuencias adversas que esto genere.

b) **Principio de legalidad.** Este principio se basa en la naturaleza propia de un Estado de Derecho. En palabras de Despouy (1997), “el estado de excepción únicamente podrá declararse o prorrogarse de conformidad con la Constitución o la ley fundamental y las

obligaciones que impone el derecho internacional en esta materia” (p. 52). Es decir, solo se puede ejercer las atribuciones que están previa y taxativamente determinadas en el ordenamiento jurídico del país.

- c) **Principio de temporalidad.** Todo estado de excepción es una condición momentánea que debe tener un límite en su aplicación para no prolongarse más allá de lo establecido en el decreto del Ejecutivo, y, sobre todo, de lo que permite el ordenamiento jurídico interno. Por lo tanto, las medidas adoptadas no deben sobrepasar el tiempo que estrictamente se requiera para solventar la crisis, por lo que las autoridades competentes deben poner fin inmediatamente cuando se cumpla este periodo.
- d) **Principio de territorialidad.** Las situaciones de emergencia que necesiten la declaratoria de un estado de excepción pueden presentarse en todo el territorio del país, o bien en partes de este, por lo que es importante contar con una delimitación geográfica que permita al Presidente tomar acciones oportunas, únicamente donde se requiera hacerlo. “Si una emergencia localizada en una parte del territorio de un país puede significar una amenaza para el conjunto de la población, el estado de excepción debe aplicarse en forma limitada al ámbito territorial donde exista la perturbación del orden y las medidas deben tener alcance y validez solamente en dicho ámbito” (Despouy, 1997, p. 81).
- e) **Principio de razonabilidad.** Se refiere a la toma de decisiones razonables de acuerdo a lo que la situación amerite: “la razonabilidad tiene que ver con la vinculación que pueda establecerse entre la causa de la declaración del estado de excepción y los hechos que rodean al sujeto” (Santiago, 2002, p. 98). Así, por ejemplo, asumiendo que el desborde del río Guayas por el cambio climático, afecta únicamente a la ciudad de Guayaquil, la decisión correcta que se adecúa al principio de razonabilidad sería declarar el estado de excepción únicamente en mencionada ciudad, sin necesidad de involucrar al resto del territorio ecuatoriano.

En conclusión, es indispensable contar con principios que normen la declaración de un estado de excepción dentro del respeto jurídico y constitucional, para que este mantenga siempre

su propósito de superar una situación de crisis, salvaguardando en todo momento los derechos fundamentales del ser humano como la vida, la integridad personal, entre otros.

1.2. Elementos del estado de excepción

Los elementos de un estado de excepción permiten justificar su vigencia y legalidad; en ese sentido, se detallan a continuación aquellos mencionados por Melo (2012) en su trabajo, “El estado de excepción en el Ecuador y su relación con el Estado de Derecho”.

- **Necesidad.** Todo estado de excepción se justifica en la necesidad de afrontar situaciones de emergencia, considerando a esta como “una hipótesis genuinamente extrema donde el estado, o el sistema político, corre un peligro real de destrucción o caos social” (Bazán, 2003, p. 1045). En este contexto, de acuerdo con el mismo autor, es importante distinguir a la situación que es crítica, al sujeto que debe adoptar las medidas y el derecho de necesidad que se requiere para superar la emergencia.
- **Hechos generadores – causas.** Las causas que motivan a declarar un estado de excepción siempre deben estar prescritas en la normativa interna de un Estado, en concordancia con el principio de legalidad de dicha figura jurídica, pues “dictar un estado de excepción sin que se presente objetivamente la causal implicará desviación del poder” (Oyarte, 2014, p. 416).
- **Temporalidad.** Esto está ligado al principio que lleva el mismo nombre, pues tiene que ver con el tiempo de vigencia de un estado de excepción, tomando en consideración que es una medida temporal y que por ningún motivo podría extenderse indefinidamente, pues caso contrario se anularía el Estado de Derecho y se establecería un peligroso poder autoritario y hegemónico. Además, es necesario mencionar que “el Estado no puede continuar invocando las mismas causas para mantener el estado de excepción si fuera este el caso, este mecanismo excepcional se estaría convirtiendo en la regla y el Estado de Derecho en la excepción lo cual no tiene sustento jurídico” (Melo, 2012, p. 22). Debido a esto, en los ordenamientos jurídicos se establecen plazos obligatorios y máximos a cumplir.

- **Suspensión de libertades.** Todo estado de excepción trae consigo limitaciones de derechos constitucionales, con la finalidad de subsanar las situaciones de emergencia que se presentan en la totalidad de un territorio o en parte de él. “En ocasiones es necesaria la suspensión no solo para sustentar la contingencia o prevenir amenazas sino, también, para proteger derechos fundamentales” (Oyarte, 2014, p. 435).
- **Control.** El control político y judicial de un estado de excepción, es fundamental para mantener siempre un Estado de Derecho y evitar que se cometan arbitrariedades o abuso de poder. Este elemento en particular, permite verificar que se cumplan de todas las condiciones constitucionales para decretar un estado de excepción, desde que los hechos que la motivan hayan tenido real ocurrencia, hasta que esa contingencia no pueda superarse a través del régimen ordinario (Oyarte, 2016).

1.3. Facultades presidenciales

Lo que ocurre con las facultades presidenciales, dentro de la figura jurídica de un estado de excepción, es una alteración del principio de separación de poderes, que es un elemento sustancial de un Estado democrático. Como menciona Onaindia (2009) “el ejercicio de estas facultades supone el reemplazo de la voluntad plural del órgano de representación popular por la voluntad única de quien ejerce la Presidencia de la Nación y puede acrecentar sus potestades mediante el uso ordinario de facultades de excepción” (p. 44). Por lo tanto, al ser una facultad excepcional, debe estar sometida a requisitos estrictos que deben interpretarse con carácter restrictivo.

La justificación de otorgar facultades extraordinarias al presidente se basa en que el Estado se encuentra en una situación de emergencia estrictamente especificada en la ley. No obstante, esta visión es criticada por Concha, citado por Bernal (1944), quien manifiesta que:

“La teoría de que se ha de concederse al poder ejecutivo, facultad para asumir en determinadas circunstancias de conmoción o turbación del orden público, o de guerra con el extranjero, funciones legislativas, fuera de que es contraria a todo régimen constitucional que merezca con propiedad tal nombre, es fuente de innúmeros abusos y pone en la Constitución misma el germen de su desconocimiento. La confusión de los diferentes poderes públicos en unas solas manos, aunque transitoria, lleva por necesidad al despotismo” (p. 74).

Ciertamente, esta posición tiene fundamentos sólidos en relación con los posibles abusos de poder que podrían existir, pues esto desencadenaría una crisis del país e irrespeto a la democracia. Sin embargo, Hauriou citado en Azkona (1977), manifiesta la necesidad de concentrar los poderes justificando esta acción de la siguiente manera:

“La moderación del poder político, obtenida por la separación de poderes, produce una cierta debilitación del poder. Esta debilitación no ofrece peligros en los períodos tranquilos y normales, pero sí en los períodos de agitación debidos a una guerra extranjera o a una revolución interna. Se ve en el Gobierno una tendencia a concentrarse para revestirse de energía, aun a riesgo de convertirse en tiránico. Se prescinde más o menos de la separación de poderes y estos se concentran en una Asamblea legislativa o en un jefe ejecutivo” (p. 146).

Esta visión es también bastante acertada, pues el propósito de un estado de excepción es tomar medidas breves y oportunas para superar la emergencia y restablecer la normalidad del país. Además, por supuesto, este mayor poder que se otorga al ejecutivo no es ilimitado, y está directa y únicamente encaminado a subsanar la crisis, siempre apegado a la Constitución y bajo el control de los entes correspondientes. No obstante, se torna complejo establecer un consenso que defina las facultades extraordinarias que debe tener el presidente, pues a fin de cuentas esto responde a la realidad jurídica de cada país. Como menciona Azkona (1977), “la construcción doctrinal de dichas condiciones es más retórica que efectiva: a peligros abstractos e indeterminados corresponde una regulación igualmente abstracta e indeterminada” (p. 172). Pero, lo que sí se puede establecer, es que hay ciertas atribuciones de los demás poderes del Estado que son privativas e indelegables, incluso cuando el país se encuentre en situaciones de peligro.

Cabe mencionar también en este contexto a Samper, citado en Bernal (1944), quien hace una reflexión bastante precisa al indicar que “las facultades extraordinarias han de estar en armonía con la naturaleza del poder ejecutivo; pues al ser legislativas o judiciales, envolverían flagrante en la violación de la Constitución. Tampoco es admisible que el Congreso, a título de conceder al ejecutivo facultades extraordinarias, le delegue sus propias atribuciones” (p. 80).

En síntesis, las diferentes perspectivas a favor o en contra de concentrar el poder en el ejecutivo tienen el mismo trasfondo: un estado de excepción debe tener como única finalidad básica enfrentar una situación de emergencia. Por lo tanto, el jefe de Estado no puede ejercer ese poder de manera arbitraria y toda decisión tiene que apegarse a las normas constitucionales, jurídicas y respetar en todo momento los derechos básicos del ser humano.

1.4. Control constitucional

Despouy (1999) en su libro “Los Derechos Humanos y los Estados de Excepción”, analiza el caso de Paraguay, donde la concentración de poder en el ejecutivo y en el aparato judicial, en torno a un estado de excepción, dieron como resultado el abuso indiscriminado de dicha figura jurídica. Esto sucedió durante las casi cuatro décadas que duró el régimen de Stroessner, en el cual cada seis meses el Parlamento aprobaba la renovación del estado de sitio propuesto por el ejecutivo, confiriendo así la legalidad a lo que era un manifiesto abuso en el empleo de este recurso, mientras que el poder judicial carecía de facultades para controlar esta situación.

Es siempre necesario recordar que un estado de excepción afecta los derechos constitucionales y propios del ser humano, limitando a los ciudadanos al libre ejercicio de estos. Por ende, es necesario contar con un control constitucional como un “mecanismo de supervisión de los actos que emanan de los poderes del Estado, así como, de las normas jurídicas en sentido amplio” (Peñañiel, 2018, p. 22). El control constitucional, entonces, se convierte en una garantía de la Constitución y de los derechos fundamentales, así como una forma de impedir que la libertad de las personas quede a merced de la política de turno (Bernal, 1999); es decir, preserva el Estado de Derecho.

En este sentido, Melo (2012) menciona que: “dicho control procura mantener el orden constituido, de tal forma que los poderes especiales dados al poder ejecutivo en circunstancias extremas no impliquen el cometimiento de abusos y la vulneración de garantías constitucionales” (p. 42). Este control se lo efectúa mediante el trabajo en conjunto de instituciones y procedimientos, destinados a hacer efectiva la supremacía de la Constitución, a mantener su carácter normativo, a garantizar la vigencia y efectividad de los derechos fundamentales de las personas dentro de un Estado, así como a permitir la realización de las

reglas, principios, valores e instituciones propias del Estado constitucional democrático (Ramírez, 2013).

En un Estado de Derechos y Justicia, la existencia del control constitucional es parte inherente del mismo porque opera sobre los decretos que establecen un estado de excepción. De hecho, sin un control que resguarde los procedimientos, derechos y límites del proceso democrático, la acción legislativa puede conllevar a un autoritarismo que transgreda el marco constitucional (Grijalva, 2008). Respecto al organismo encargado de llevar a cabo el control de constitucionalidad, Tobón (2015) menciona que:

“Son las Cortes Constitucionales, que tienen el deber de conocer de manera automática la validez constitucional de los decretos dictados para declarar los estados de excepción y para adoptar las medidas que ellos hacen viables.... Las Cortes Constitucionales tienen que verificar si el decreto que contiene el estado de excepción cumple a cabalidad con los requisitos formales, constitucionales y legales” (p. 128, 130).

En definitiva, el control constitucional tiene diferentes dimensiones desde las cuales se debe analizar: por un lado, comprende a los entes de control que son las Cortes Constitucionales, las cuales monitorean que se mantenga siempre un Estado de Derecho en el marco de las normativas legales del país. Por otro lado, se trata de un proceso obligatorio que no requiere previo consentimiento y debe desarrollarse cuidadosamente con la finalidad de evitar excesos y desvíos de poder, tomando en consideración que ciertamente un estado de excepción implica la suspensión de derechos constitucionales, pero también merece limitaciones (Oyarte, 2014).

En virtud de lo expuesto, es posible concluir que: en primer lugar, es importante que en los ordenamientos jurídicos se contemplen mecanismos extraordinarios que sean aplicables en situaciones de emergencia, para restablecer la normalidad de un país; así también, las facultades extraordinarias otorgadas al presidente están estrictamente encaminadas a enfrentar el evento que causó la declaratoria de excepción y sus consecuencias; y, finalmente, el control constitucional es necesario para garantizar que el estado de excepción cumpla con los parámetros previamente establecidos en la ley, para que así la limitación o suspensión de los derechos no se vean afectados por el poder ejecutivo.

CAPÍTULO SEGUNDO: MARCO NORMATIVO

2. Normativa relacionada con el estado de excepción y el control de constitucionalidad

En esta sección se analiza la normativa nacional que regula el estado de excepción, y los controles constitucionales de los decretos presidenciales emitidos por el expresidente Lenín Moreno, en el contexto de la emergencia sanitaria por la pandemia de COVID-19.

2.1. Nivel constitucional

En primera instancia, es importante tomar en cuenta que las causales para decretar un estado de excepción dependen de la realidad jurídica de cada nación. En ese sentido, el país regula el estado de excepción de acuerdo al artículo 164 al 166 de la vigente constitución, tal como se indica a continuación:

“La Presidenta o Presidente de la República podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural. La declaración del estado de excepción no interrumpirá las actividades de las funciones del Estado” (Constitución de la República del Ecuador, 2018, artículo 164)

Como se puede observar, el artículo mencionado se alinea con el principio de territorialidad y dispone que el Presidente puede decretar el estado de excepción de manera parcial o total en el territorio nacional; además, se debe considerar el periodo de duración, medidas aplicables y los derechos que serán suspendidos o limitados. “Durante el estado de excepción la Presidenta o Presidente de la República únicamente podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información, en los términos que señala la Constitución” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, artículo 165).

En ese sentido, la limitación o suspensión de estos derechos es aplicable con la finalidad de coadyuvar a que la situación de emergencia pueda ser superada y se justifica

únicamente como un recurso para proteger otros derechos fundamentales. Es así como se otorga al jefe de Estado facultades extraordinarias que están estrictamente encaminadas a enfrentar y superar el evento, las cuales, además, están reguladas dentro del marco constitucional y democrático para evitar que exista abuso de poder. A continuación, se detallan dichas facultades que son parte del inciso segundo del artículo en mención:

1. Decretar la recaudación anticipada de tributos.
2. Utilizar los fondos públicos destinados a otros fines, excepto los correspondientes a salud y educación.
3. Trasladar la sede del gobierno a cualquier lugar del territorio nacional.
4. Disponer censura previa en la información de los medios de comunicación social con estricta relación a los motivos del estado de excepción y a la seguridad del Estado.
5. Establecer como zona de seguridad todo o parte del territorio nacional.
6. Disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y llamar a servicio activo a toda la reserva o a una parte de ella, así como al personal de otras instituciones.
7. Disponer el cierre o la habilitación de puertos, aeropuertos y pasos fronterizos.
8. Disponer la movilización y las requisiciones que sean necesarias, y decretar la desmovilización nacional, cuando se restablezca la normalidad. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, artículo 165)

Por otro lado, en el artículo 166 se plasman las obligaciones que tiene el Presidente de la República dentro de este contexto. Así, por ejemplo, en primer lugar, se encuentra la notificación, pues es primordial que el ejecutivo comunique la emisión o renovación del estado de excepción a la Asamblea Nacional, Corte Constitucional y a los organismos internacionales que correspondan, dentro de las 48 horas siguientes a la firma del decreto, pues al no hacerlo de esta manera se entenderá como caduco. Por otro lado, se debe establecer la vigencia del estado de excepción: puede ser, inicialmente, de hasta 60 días y con posibilidad a renovarse por 30 días más, en caso de que la situación lo amerite; pero por ningún motivo puede exceder los 90 días. Es así que un estado de excepción culmina por dos razones: por un lado, porque las causales que incentivaron a su declaratoria han desaparecido, o bien porque el término del plazo legal para su vigencia ha finalizado (Constitución de la República del Ecuador, 2008, artículo 166).

Por supuesto, todo estado de excepción debe estar regulado de inicio a fin, para lo cual el artículo 166 establece también dos formas de control a los decretos que se emitan: el control político y el control judicial, siendo este último en el cual se enfoca el presente trabajo. En este contexto, cabe también mencionar al artículo 436, inciso 8, que otorga el control de constitucionalidad a la Corte Constitucional, la cual debe “efectuar de oficio y de modo inmediato el control de constitucionalidad de las declaratorias de los estados de excepción, cuando impliquen la suspensión de derechos constitucionales”.

2.2. Nivel legal

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (2009) tiene como objetivo resguardar la jurisdicción constitucional y garantizar su supremacía. Por tal motivo, el control de constitucionalidad a los estados de excepción se encuentra contemplado en la mencionada ley, desde el artículo 119 hasta el artículo 125. “El control constitucional de los estados de excepción tiene por objeto garantizar el disfrute pleno de los derechos constitucionales y salvaguardar el principio de separación y equilibrio de los poderes públicos” (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2009, artículo 119).

La legislación ecuatoriana contempla dos formas de control por parte de la Corte Constitucional, que son: el control formal y el control material. En este sentido, y para una mejor comprensión, se analizan a continuación los dictámenes emitidos por la Corte Constitucional en relación con los decretos que contienen la declaratoria de los estados de excepción por COVID-19.

2.3. Control formal de los decretos ejecutivos No. 1017 y No. 1052

De acuerdo con los artículos 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (2009), el control formal se hace sobre la declaratoria del estado de excepción, las medidas adoptadas por la o el Presidente de la República y se enfoca en revisar que los decretos cumplan con todos los requisitos, pero sin realizar un análisis de fondo. En este sentido, los decretos que se estudian fueron emitidos para declarar por primera vez el estado de excepción por la pandemia de COVID-19, así como su respectiva renovación, y cuyos siete requisitos se describen a continuación:

A) Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca

El decreto ejecutivo No. 1017 (Presidencia de la República del Ecuador, 2020d) de 16 de marzo de 2020, emitido por el expresidente Lenín Moreno, establece el estado de excepción a nivel nacional tras realizar una descripción de la coyuntura mundial de ese momento, respaldado en información de la Organización Mundial de la Salud y en acuerdos ministeriales e interministeriales, de tal manera que se determina una posible emergencia sanitaria. Bajo los hechos identificados, este decreto se sustenta como calamidad pública de acuerdo al artículo 164 de la Constitución del Ecuador. Posteriormente, el 15 de mayo de 2020 se emite el decreto No. 1052 (Presidencia de la República del Ecuador, 2020c) en donde se renueva por 30 días más el estado de excepción en todo el territorio ecuatoriano, respaldado bajo los mismos hechos e invocando la misma causal.

B) Justificación de la declaratoria

El decreto ejecutivo No. 1017 (Presidencia de la República del Ecuador, 2020d), justifica la necesidad de declarar el estado de excepción para prevenir el contagio por COVID-19 en el Ecuador, buscando así que se tomen medidas temporales como el distanciamiento social, suspensión de actividades masivas, entre otras. Es importante mencionar que la declaratoria de un estado de excepción puede invocar una causal inicial, sin perjuicio que en su renovación se alegue otra causal por la consecuencia de los hechos que la motivaron. En este sentido, el expresidente Lenín Moreno, en el decreto No. 1052 (Presidencia de la República del Ecuador, 2020c), justificó su renovación bajo los mismos parámetros del decreto inicial y, por lo tanto, la Corte Constitucional (2020c) realizó el control de constitucionalidad de forma acumulada como se indica en el dictamen 2-20-EE/20, cumpliendo con el requisito formal analizado, entendiendo que la justificación de la declaratoria de excepción contenida en el decreto No. 1052 es la misma.

C) Ámbito territorial y temporal

Como se indicó previamente, la declaratoria de un estado de excepción no debe superar los límites territoriales y temporales prescritos en la normativa ecuatoriana, es por eso que el control constitucional formal se enfoca en vigilar que el decreto cumpla con este requisito. En este caso, el artículo 13 del decreto ejecutivo No. 1017 (Presidencia de la República del Ecuador, 2020d), basado en el alto nivel de contagio que existía por el virus, establece el estado de

excepción por 60 días en todo el territorio ecuatoriano, lo cual se encuentra dentro de lo dispuesto en el marco constitucional.

Dentro de estos mismos parámetros, el expresidente Moreno renova el estado de excepción por 30 días a través del Decreto Ejecutivo No. 1052 (Presidencia de la República del Ecuador, 2020c), tomando en cuenta que la emergencia sanitaria es un hecho comprobado por las autoridades nacionales de salud y organismos internacionales; es así que esta renovación se encuentra prevista por la normativa ecuatoriana. En este punto, es importante mencionar que la Constitución de la República del Ecuador no contempla otro plazo adicional, por lo que, a ese momento, el ejecutivo había agotado sus facultades extraordinarias sin haber superado la crisis sanitaria y sin posibilidad de decretar otro estado de excepción.

D) Suspensión de los derechos

De acuerdo con la Constitución del Ecuador (2008), la libertad de movilidad, la libre asociación o reunión, la libertad de prensa, inviolabilidad de domicilio y correspondencia, son derechos que pueden ser limitados o suspendidos en un estado de excepción. No obstante, también se establece que los “principios y derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, artículo 11).

En ese sentido, los decretos ejecutivos No. 1017 y 1052 (Presidencia de la República del Ecuador, 2020c, 2020d), afectan de forma directa a los derechos de libre tránsito y libertad de asociación y reunión, justificando su limitación por la crisis de salud a nivel mundial y nacional. Por ende, desde una perspectiva formal, la Corte Constitucional establece que se cumple con el requisito analizado para que el estado de excepción tenga validez.

E) Notificaciones que correspondan de acuerdo con la Constitución y a los Tratados Internacionales

De acuerdo a la Constitución y a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales, dispone que todos los decretos en donde se establezca un estado de excepción deben notificarse a los órganos de control, que son la Asamblea Nacional y la Corte Constitucional. Además, todo estado de excepción que limite o suspenda derechos constitucionales debe notificarse también

a los organismos internacionales que correspondan, como es el caso de los decretos ejecutivos No. 1017 y 1052 (Presidencia de la República del Ecuador, 2020c, 2020d), los cuales fueron notificados a la Organización de Estados Americanos (OEA) y a la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

F) Que las medidas se ordenen mediante decreto, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico

Los Decretos Ejecutivos No. 1017 y 1052 (Presidencia de la República del Ecuador, 2020c, 2020d), contemplan las medidas para enfrentar la pandemia, por lo tanto, la Corte Constitucional manifiesta que las medidas adoptadas en los dos decretos, van en concordancia con la ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

“El artículo 122, de mencionada ley, establece que las medidas adoptadas por el ejecutivo en relación al estado de anormalidad que atraviesa el país, deben ser contempladas en el decreto en donde se emite el estado de excepción, con la finalidad de evitar abuso de poder por parte de la o el Presidente de la República, garantizando que las medidas adoptadas tengan la respectiva difusión permitiendo a la ciudadanía conocer el impacto sobre el goce de sus derechos” (Medina, 2018, p. 103).

G) Que las medidas adoptadas se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción

Las facultades extraordinarias del Presidente se encuentran establecidas en la Constitución del Ecuador y están enfocadas a superar una situación de crisis, respetando en todo momento los derechos constitucionales y la vigencia del Estado de Derecho. En este sentido, los decretos ejecutivos No. 1017 y 1052 se ejecutan dentro de las competencias de los estados de excepción, respetando las medidas de límites espaciales y territoriales, debido a que no superan en total los 90 días y su aplicación es en todo el Ecuador.

Las medidas adoptadas por el ejecutivo se basan en el artículo 165 de la Constitución, por lo que se determina que la Administración Pública Central e Institucional coordinen esfuerzos en el marco de sus competencias, aplicar las requisiciones que sean necesarias que permitan mantener los servicios de salud a nivel nacional, la limitación o suspensión de los

derechos a la libertad de tránsito, asociación y reunión, y designar al Comité de Operaciones de Emergencia Nacional para que disponga los horarios y mecanismos de restricción a cada uno de los derechos mencionados.

2.4. Control material de los decretos ejecutivos No. 1017 y No. 1052

A pesar de que los decretos analizados han cumplido con los requisitos formales, el control material conlleva a hacer un estudio más detenido, pues este observa desde la existencia de los hechos alegados, hasta que el Presidente de la República haya actuado dentro de los límites constitucionales; solo así se habrá cumplido con el objeto del control constitucional que es “garantizar el disfrute pleno de los derechos constitucionales y salvaguardar el principio de separación y equilibrio de los poderes públicos” (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2009, artículo 119).

A) Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia

Si bien es cierto, los efectos de la pandemia de COVID-19 apenas se estaban manifestando hasta ese momento, el decreto de estado de excepción emitido el 16 de marzo de 2020 serviría para prevenir la expansión del virus, ante la negativa de la ciudadanía en acatar de modo voluntario las medidas de prevención dispuestas por el Comité Nacional de Operaciones de Emergencia. Por tal razón, la Corte Constitucional tomó en consideración que los acontecimientos detallados en el decreto ejecutivo No. 1017 están respaldados en informes técnicos, así como en declaraciones de organismos internacionales con competencia en salud, y por ende son suficientes para satisfacer el primer requisito material, al ser sucesos públicos y notorios.

Dos meses después, en mayo, fue posible corroborar que los hechos alegados han tenido real ocurrencia, debido al número de personas fallecidas y contagiados a nivel nacional que incrementaron considerablemente, trayendo consecuencias insuperables para el régimen constitucional ordinario. Por lo tanto, el expresidente Lenín Moreno contaba con todos los recursos para declarar la renovación del estado de excepción, contenido en el decreto No. 1052 (Presidencia de la República del Ecuador, 2020c).

B) Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural

En el dictamen No. 1-20-EE/20 de la Corte Constitucional (2020b), menciona que más allá de la verificación de la real ocurrencia y la persistencia de los hechos que motivan la declaratoria de un estado de excepción, se debe verificar si esta es una situación de extrema gravedad y si se ajusta a las causales contempladas en la Constitución de la República del Ecuador. En este caso, el decreto ejecutivo No. 1017 (Presidencia de la República del Ecuador, 2020d), invocó la causal de calamidad pública relacionada a la pandemia por COVID-19. Para ello, la Corte Constitucional (2020b) en su dictamen No. 1-20-EE/20, determina parámetros para identificar situaciones que configuren un evento de calamidad pública manifestando que la “calamidad pública se entiende a 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”. Bajo esos parámetros, la Corte Constitucional avala dicha situación de catástrofe con base en los informes técnicos mencionados en el Decreto N° 1017 (Presidencia de la República del Ecuador, 2020d), siendo el de mayor relevancia el de la Organización Mundial de la Salud, en donde se manifiesta que el virus ha alcanzado niveles de afectación pandémica, alterando el orden social, mundial y nacional.

En lo que respecta a que este virus sea considerado de carácter imprevisible, la Corte Constitucional se basa en los informes técnicos del Ministerio de la Salud, las directrices determinadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), en donde se identifica que la población mundial se enfrenta a un nuevo virus al que la mayoría de las personas no ha desarrollado inmunidad, por lo que su aparición es contemplada como un hecho sobreviniente por su alta capacidad de contagio y la falta de vacunas hasta ese entonces. De esta manera, se cumple con la causal de calamidad pública contemplada en la Constitución del Ecuador.

La Corte Constitucional, en relación con el Decreto Ejecutivo No. 1052 manifiesta que, por los antecedentes expuestos, la renovación del estado de excepción por calamidad pública cumple con el presente requisito, con la finalidad de acatar las recomendaciones internacionales

en materia de salud, entendiendo que, hasta ese momento, el control de la pandemia no puede ser superado por el régimen ordinario.

C) Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario

En este apartado, el análisis de la Corte Constitucional se limita a enumerar las acciones que el Estado ha ejecutado para establecer la razón por la cual el régimen constitucional ordinario no puede superar la situación de peligro. En este contexto, al tratarse de una pandemia mundial la respuesta del Estado debía ser inmediata para evitar un contagio masivo, sin embargo, esto no sucedió de manera eficiente. Ante ello, la falta de acatamiento de las medidas preventivas estipuladas en el régimen ordinario encaminadas a prevenir los contagios por COVID-19, demuestra que la situación de peligro no puede ser afrontada a través del régimen constitucional ordinario, de tal manera que el decreto No. 1017 cumple con el presente requisito material.

Así mismo, el Decreto Ejecutivo No. 1052 (Presidencia de la República del Ecuador, 2020c) basa la decisión de extender el estado de excepción por 30 días más, con el afán de cumplir con las recomendaciones internacionales en materia de salud y efectuar las medidas de distanciamiento social; esto demuestra que para el régimen constitucional ordinario es una situación insuperable, por lo que la Corte Constitucional establece que la renovación del estado de excepción es necesaria.

D) Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República

El requisito material en cuanto a los límites territoriales y temporales analiza la vigencia del estado de excepción y su alcance, pero también pretende precautelar que de ninguna manera estos límites sean transgredidos por el ejecutivo. En este sentido, ambos decretos (1017 y 1052) cumplen con la normativa legal y los principios de territorialidad y temporalidad contemplados en el artículo 120, numeral 3, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Por otro lado, cabe resaltar que la Corte Constitucional (2020c), en su dictamen 2-20-EE/20, solicita al gobierno que durante los treinta días de vigencia del decreto ejecutivo No. 1052, establezca mediante mecanismos jurídicos ordinarios herramientas necesarias para combatir la pandemia.

E) Que las medidas adoptadas sean estrictamente necesarias para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria, y que las medidas ordinarias sean insuficientes para el logro de este objetivo

En relación al cumplimiento de este requisito material, se evidencia que las restricciones son estrictamente necesarias para evitar el contagio masivo en el territorio nacional, con la intención de no saturar el sistema de salud, en vista que las medidas del régimen ordinario no fueron suficientes para mantener la cuarentena, obligando al ejecutivo a, mediante decreto, restringir el derecho a la libertad de tránsito y el derecho a la libertad de asociación y reunión. En este sentido, el decreto ejecutivo No. 1052 (Presidencia de la República del Ecuador, 2020c), donde se extiende por 30 días más el estado de excepción, toma las mismas limitaciones de derechos, con la finalidad de salvaguardar la salud y la vida de las personas.

Sobre la movilización de la fuerza pública, la Corte Constitucional considera pertinente su implementación en el decreto de estado de excepción para garantizar el acatamiento de las medidas temporales. De igual manera, en cuanto a las requisiciones, la Corte verifica su necesidad solo cuando haya lugar para mantener los servicios que garanticen la salud pública. En consecuencia, en ambos decretos se concede atribuciones al Comité de Operaciones de Emergencia (COE) para optimizar recursos con el fin de lograr eficacia y eficiencia en la situación de peligro, atendiendo las realidades locales y nacionales, tomando en cuenta que la coordinación entre entidades del sector público permite la consecución de los fines primordiales del Estado.

F) Que las medidas sean proporcionales al hecho que dio lugar a la declaratoria

En relación a la proporcionalidad de las medidas adoptadas y al hecho que dio lugar a la declaratoria de estado de excepción, la Corte Constitucional toma en cuenta la gravedad de la pandemia a nivel internacional y confirma que las restricciones al derecho de libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, se basan en parámetros razonables para salvaguardar la vida

de la población, teniendo en cuenta que en comparación a los efectos letales del virus, estas restricciones resultan proporcionales.

En cuanto a la movilización de la fuerza pública implementada con el fin de evitar desobediencia ciudadana, la Corte Constitucional la considera como una medida acertada y proporcional, siempre y cuando toda interacción que realicen se encuentre bajo los parámetros del marco normativo ecuatoriano. Con relación al COE, la Corte señala que debe fundamentar sus acciones de acuerdo a los requisitos de necesidad, idoneidad y proporcionalidad.

En base al dictamen favorable No. 1-20-EE/20 emitido por la Corte Constitucional (2020b), en relación con las medidas adoptadas, el decreto ejecutivo No.1052 (Presidencia de la República del Ecuador, 2020c) establece las mismas medidas para los siguientes 30 días de estado de excepción para afrontar el COVID- 19.

G) Que exista una relación de causalidad directa e inmediata entre los hechos que dieron lugar a la declaratoria y las medidas adoptadas

De acuerdo con la OMS, el distanciamiento social es la medida más efectiva para evitar contagios masivos en la población, por lo que la restricción al derecho a la libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, busca precautelar un bien mayor como es el derecho a la vida, siendo la fuerza pública y el COE los entes encargados de regular y vigilar las restricciones de acuerdo a lo establecido en los decretos. Por lo tanto, las medidas adoptadas tienen relación directa e inmediata a los hechos que dieron lugar a la declaratoria de excepción.

Es importante destacar que la Corte Constitucional (2020b) en el dictamen No. 1-20-EE/20, analiza cada medida decretada de forma individual y tomando en cuenta que se suspenden y limitan dos derechos constitucionales. Es así que se determina que existe una causalidad directa en los hechos que motivaron la declaratoria y las medidas adoptadas, por lo que ambos decretos cumplen con la normativa legal.

H) Que sean idóneas para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria

Como se ha presenciado, la falta de acatamiento a las medidas ordinarias y a las directrices emitidas por las organizaciones internacionales en lo que respecta a ámbitos de salud, imposibilitaron enfrentar sin ninguna restricción el entonces panorama de la pandemia, por lo

que la Corte Constitucional estableció que las medidas dictadas en ambos decretos eran idóneas en relación a las circunstancias.

I) Que no exista otra medida que genere un menor impacto en términos de derechos y garantías

Si bien la Corte Constitucional en los decretos No. 1017 y 1052 no se pronuncia específicamente sobre el presente requisito material, deja en claro que las medidas adoptadas atienden a criterios razonables, idóneos, proporcionales y necesarios para precautelar el derecho a la salud y a la vida. Así, la cuarentena, el distanciamiento social y las demás restricciones son medidas totalmente indispensables y, por lo tanto, se entiende que no existía otra alternativa que genere menor impacto a los derechos y garantías. Sin embargo, al ser un requisito material, la Corte debió pronunciarse sobre cada una de las medidas.

J) Que no afecten el núcleo esencial de los derechos constitucionales, y se respeten el conjunto de derechos intangibles y que no se interrumpa ni se altere el normal funcionamiento del Estado

El artículo 165 de la Constitución del Ecuador contempla específicamente qué derechos pueden ser limitados o suspendidos en la declaratoria de un estado de excepción. En este contexto, Medina (2019) indica que los derechos que se pueden limitar o suspender en Ecuador no son básicos para el ser humano y tampoco constan en el catálogo de prohibiciones de los instrumentos internacionales. Por lo tanto, la Corte Constitucional establece que aquellos derechos que no fueron suspendidos en los decretos permanecen vigentes en el estado de excepción, lo que reafirma el cumplimiento del requisito material que determinar la no afectación del núcleo esencial de los derechos constitucionales.

Lógicamente, el desarrollo normal de las actividades del ejecutivo se ve afectado al decretar un estado de excepción, pero, por supuesto, sus funciones no pueden interrumpirse, tomando en cuenta que los requisitos material y formal brindan un campo de acción para que el Presidente de la República tenga parámetros bajo los cuales proceder en estas circunstancias. En este caso, los dos requisitos materiales no han sido revisados por la Corte Constitucional, por lo que se entiende que los jueces consideraron que las declaratorias de estado de excepción

no afectaban al normal funcionamiento del Estado y no alteraban el núcleo esencial de los derechos constitucionales.

2.5. Relevancia del control constitucional al Decreto Ejecutivo No. 1074 y al Decreto No. Ejecutivo 1126

Tras el segundo decreto de mayo, el ejecutivo se quedó sin la posibilidad de declarar otros estados de excepción. No obstante, el 15 de junio de 2020, el expresidente Lenín Moreno emite el decreto No. 1074 (Presidencia de la República del Ecuador, 2020b), en donde establece “estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional, por la presencia del COVID-19 en el Ecuador y por la emergencia económica sobreviviente sanitaria que atraviesa el Estado Ecuatoriano”. A pesar de que esto transgrede la normativa constitucional, la Corte Constitucional (2020f) da su veredicto favorable a través del dictamen 3-20-EE/20, cuando en realidad desde un enfoque legal, debía declarar inconstitucional esta medida por incumplir con el límite temporal e invocar la misma causal establecida en los dos decretos previos.

Sin embargo, es innegable que la pandemia aún afectaba gravemente al sistema de salud del Ecuador, por lo que la Corte Constitucional (2020b), basándose en el principio de necesidad, manifiesta en el dictamen No. 3-20- EE/ 20 que “de levantarse todas las medidas de forma inmediata, el consecuente rápido crecimiento de los contagios generaría efectos nefastos para la salud de las personas”, protegiendo así el derecho a la vida, la integridad y la salud de la población ecuatoriana.

De acuerdo con lo mencionado, el decreto No. 1074 no cumple con la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, como, por ejemplo, invocar el estado de excepción por calamidad pública, cuando en realidad el régimen constitucional ordinario tuvo tiempo suficiente para tomar medidas eficaces y eficientes para confrontar la pandemia. Pese a ello, la Corte Constitucional concluyó que, por la gravedad de la crisis, se ameritaba establecer un estado de excepción por sesenta días más, en base a un ejercicio verdadero de interpretación y justicia constitucional, exhortando al ejecutivo y a todas las entidades públicas a que tomen medidas necesarias dentro del régimen constitucional ordinario para hacer frente el COVID-19 a largo plazo.

Cabe recalcar que, de los nueve votos de los jueces constitucionales, tres decidieron dar su voto salvado: Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría y Daniela Salazar Marín. Ellos manifestaron que no es suficiente la interpretación constitucional, sino que deben respetarse además los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad, concluyendo así que el riesgo que genera la pandemia no puede sumarse el riesgo de permitir la permanencia indefinida de las facultades extraordinarias que un régimen de excepción otorga al ejecutivo.

Sin embargo, pese a estas confrontaciones legales, el 14 de agosto de 2020, el expresidente decidió renovar el estado de excepción a través del decreto No. 1126 (Presidencia de la República del Ecuador, 2020a). En este punto, es importante recordar que, de acuerdo con el artículo 164 de la Constitución del Ecuador, el Presidente de la República es competente para decretar estados de excepción, por lo que es la Corte Constitucional el organismo encargado de verificar que se cumplan con los requisitos materiales y formales. No obstante, a pesar de no respetarse los límites temporales, la Corte Constitucional (2020d) en su dictamen constitucional 5-20-EE/20 declaró como favorable el decreto 1126. Además, los jueces Quevedo, Santamaría y Marín dieron esta vez su voto favorable, justificando su decisión en la importancia de tener un periodo de transición entre el régimen extraordinario que se ha establecido desde marzo de 2020 y la implementación de nuevas herramientas ordinarias para afrontar el COVID-19 por un periodo de largo plazo.

Cabe señalar que la Corte Constitucional, ante esta situación crítica, insistió al ejecutivo en estos 30 días de renovación, coordinar con las demás entidades del Estado para desarrollar mecanismos para atender a las exigencias que demanda la pandemia, no obstante, las acciones del Estado se limitaron, principalmente, a declarar estados de excepción, por lo que la Corte Constitucional, siendo garante de la supremacía constitucional y la protección de derechos, se vio obligada a dictaminar favorables los decretos analizados con la finalidad de evitar vulneraciones, principalmente al derecho a la vida y a la salud.

Por supuesto, los decretos ejecutivos No. 1074 y 1126 (Presidencia de la República del Ecuador, 2020a, 2020b), no respetaron los límites temporales, espaciales y materiales establecidos en la Constitución, incluso invocando la misma causal de calamidad pública en

todos sus decretos, por lo que la Corte Constitucional dejó en claro que no aceptaría otra declaratoria de excepción bajo las mismas causales.

2.6.Relevancia del control constitucional al Decreto Ejecutivo No. 1217

Pese a lo mencionado por la Corte Constitucional, el 21 de diciembre de 2020, el ejecutivo emitió el decreto No. 1217 (Presidencia de la República del Ecuador, 2020e), en el que se dispuso 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 a 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”.

En ese sentido, la Corte Constitucional verificó dos aspectos importantes en la declaratoria del estado de excepción: en primer lugar, la real ocurrencia de los hechos alegados; en segunda instancia, que los hechos alegados configuren la causal de calamidad pública. En cuanto al primer aspecto, el sustento del ejecutivo fue que ante la mutación del COVID-19 detectada en Reino Unido, era necesario declarar estado de excepción, sin embargo, la Corte no consideró esto factible, ya que el expresidente fundamentaba la decisión en un posible riesgo futuro y no actual.

En cuanto al segundo punto, la Corte Constitucional (2020b) en su dictamen 1-20-EE/20, definió la calamidad pública y los requisitos que deben cumplirse al invocarla. Como se indicó previamente, los hechos alegados deben cumplir con dos requisitos: ser una situación de catástrofe y tener carácter imprevisible o sobreviniente; sin embargo, la Corte considera que la pandemia y sus consecuencias dejaron de ser una situación imprevisible, por lo que el Estado tiene, o debería tener, ya la capacidad jurídica de abordar la situación de emergencia a través del régimen constitucional ordinario, para lo cual tiene la obligación de fortalecer los mecanismos de control disponibles.

Además, la Corte toma en cuenta que dentro de este régimen ordinario ya se implementaron medidas como aforo reducido, horarios en locales y establecimientos, restricción vehicular, entre otros, lo que concuerda con el informe citado en el decreto No. 1217 (Presidencia de la República del Ecuador, 2020e), en donde consta que la velocidad de contagios ha disminuido en comparación con marzo y abril de 2020.

Por otro lado, cabe mencionar que la Corte Constitucional(2020e) en su dictamen 7-20-EE/20, considera la importancia de velar por la institucionalidad democrática, evitando que el estado de excepción sea permanente ante situaciones de duración indefinida, como es el caso de la pandemia de COVID-19. Por lo tanto, toda restricción, suspensión y disminución de los derechos humanos debe estar legalmente respaldada, lo que a criterio de la Corte, no ocurre en el decreto No. 1217. En consecuencia, no emite un dictamen favorable, en vista de que el expresidente Lenín Moreno no logró demostrar una verdadera necesidad para declarar nuevamente un estado de excepción, que otorgaría sin fundamento un poder extraordinario al ejecutivo cuando, en esas condiciones, nueve meses después de haberse declarado oficialmente pandemia mundial, ya se tenían los recursos, herramientas y conocimiento para tomar medidas dentro de un régimen constitucional ordinario.

No obstante, los jueces constitucionales Hernán Salgado y Carmen Corral dieron su voto salvado al contemplar que sí debía declararse favorable el decreto ejecutivo No. 1217. Para Salgado, la realidad de ese entonces era más sensible e importante que las mismas reglas jurídico-constitucionales y, al pretender enfrentarlo desde un régimen ordinario, las consecuencias a los derechos básicos como la salud y la vida serían desastrosas; por su parte, Corral observa que la causal invocada de calamidad pública se sustenta perfectamente por los hechos relatados en el decreto, el cual cuenta con datos actuales hasta esa fecha que permiten identificar la gravedad de la nueva mutación del virus en el Reino Unido, que resulta mucho más virulenta.

En definitiva, si bien el Presidente de la República tiene la facultad de emitir estados de excepción, la Corte Constitucional es la encargada de velar por la seguridad jurídica del país y resguardar los derechos constitucionales, teniendo en cuenta que desde el dictamen 2-20-EE/20 la Corte exhortó al primer Mandatario que adopte mecanismos que puedan enfrentar la pandemia por COVID-19 y que no se limite solo a decretar estados de excepción.

CONCLUSIONES

Se concluye que, ante situaciones de peligro que atentan al correcto funcionamiento político, económico y social de una nación, y que por sus características no se puede manejar dentro de un régimen ordinario, cabe decretar un estado de excepción. Las consecuencias de la pandemia mundial de COVID-19, motivaron al expresidente Lenín Moreno a decretar, por varias ocasiones, estados de excepción como una estrategia para salvaguardar la vida de los ciudadanos.

Precisamente para evitar un indebido uso de esta figura jurídica, es indispensable apearse a sus principios y elementos que delimitan un marco de acción dentro del cual el ejecutivo puede tomar acciones, y así prevenir el uso abusivo e indiscriminado de poder. Además, aseguran que se respete la causalidad directa entre los hechos suscitados y las medidas dispuestas, así como que las medidas tomadas tengan el menor impacto de afectación posible de los derechos y garantías de los ciudadanos.

Es importante resaltar que todo Estado constitucional de derechos y justicia debe garantizar la supremacía de la Constitución, lo cual se logra a través de un eficiente control constitucional de todas las normas jurídicas que intervienen en un estado de excepción, para así prevenir excesos y desvíos de poder, tomando en cuenta que se suspenden de manera momentánea derechos constitucionales. En el caso de Ecuador, la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional son las normas que regulan el estado de excepción: la primera, contempla las causales para decretarse, los principios que deben observarse y las condiciones que el presidente debe cumplir; mientras tanto, la segunda, establece los lineamientos para el control constitucional, siendo la Corte Constitucional el máximo órgano de control y el que define la constitucionalidad o no de un decreto, que contenga la emisión de un estado de excepción.

Así mismo, se concluye que la Constitución del Ecuador enumera específicamente las causas que justifican la declaratoria de un estado de excepción, sin embargo, no determina qué debería entenderse por cada una de ellas, definiciones necesarias para la correcta aplicación de

cada causal. Al respecto, la Corte Constitucional (2020b) en el dictamen 1-20-EE/20, manifestó qué se entiende por calamidad pública, concepto que se utilizó a lo largo de cada dictamen.

Es importante establecer en la Constitución de la República del Ecuador el número de declaratorias de estados de excepción por los mismos hechos, pues al ser repetitivos se convierten en permanentes y transgreden el objetivo de esta figura jurídica; esto precisamente sucedió en los cinco decretos analizados, principalmente en el decreto No. 1217 (Presidencia de la República del Ecuador, 2020e), por lo que se observó al ejecutivo que en todos los estados de excepción se utilizaba calamidad pública, bajo los mismos hechos como causal para emitirlos.

Sin duda, el panorama al que se enfrentaba la Corte Constitucional era complejo, por lo que estableció que el derecho a la vida y a la salud prevalecían por sobre cualquier norma constitucional. A partir del dictamen 3-20-EE/20 (Corte Constitucional, 2020f) los jueces constitucionales tuvieron que decidir sobre la evidente violación del principio de temporalidad, planteando como argumento que el principio de necesidad pretendía justificar la aplicación de los estados de excepción. Evidentemente, la gravedad de la crisis sanitaria trascendió más allá del tenor constitucional y legal del Estado, obligando a la Corte Constitucional a priorizar los derechos constitucionales afectados por el COVID-19.

Finalmente, debido a la pandemia, se ha dejado en evidencia que la institución del estado de excepción en el Ecuador necesita adecuarse a las nuevas realidades y, por lo tanto, se deben: fortalecer los conceptos de cada causal para invocar un estado de excepción; establecer un límite claro para decretarlo por los mismos hechos; y, contemplar nuevos plazos para extender el estado de excepción de ser necesario.

REFERENCIAS

- Aguilar, J. P. (2010). Entre la retórica de lo nuevo y la persistencia del pasado: La Corte Constitucional y los estados de excepción. *Revista Iuris Dictio*, 13 (27), 59-89.
<https://revistas.usfq.edu.ec/index.php/iurisdiccion/article/view/693/765>
- Azkona, J. P. (1977). La Defensa Extraordinaria del Estado. *Revista de Estudios Políticos*, 146, 152-172. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1427519>
- Bazán, V. (2003). *Defensa de la Constitución, garantismo y controles*. Buenos Aires: Ediar.
- Bernal, C. (1999). En torno a la legitimidad de la jurisdicción constitucional y la objetividad en el control de constitucionalidad de las leyes. *Revista Derecho del Estado*, 7, 121.
[https://www.bing.com/search?q=Pulido%2C+C.+B.+\(1999\).+En+torno+a+la+legitimidad+de+la+jurisdicci%C3%B3n+constitucional+y+la+objetividad+en+el+control+de+constitucionalidad+de+las+leyes.+Revista+Derecho+del+Estado&cvid=efba9c58150147f6a9839096c1511c67&aqs=edge..69i57.429j0j9&FORM=ANAB01&PC=U531](https://www.bing.com/search?q=Pulido%2C+C.+B.+(1999).+En+torno+a+la+legitimidad+de+la+jurisdicci%C3%B3n+constitucional+y+la+objetividad+en+el+control+de+constitucionalidad+de+las+leyes.+Revista+Derecho+del+Estado&cvid=efba9c58150147f6a9839096c1511c67&aqs=edge..69i57.429j0j9&FORM=ANAB01&PC=U531)
- Bernal, G. (1944). Facultades Extraordinarias. *Estudios de Derecho*, 6(16), 71-86.
<https://revistas.udea.edu.co/index.php/red/article/view/333407>
- Constitución de la República del Ecuador [Const]. 20 de octubre de 2008 (Ecuador).
- Corte Constitucional del Ecuador. (14 de agosto de 2020a). Dictamen No. 5-20- EE/ 20. *EE - Estados de Excepción (Constitucionalidad)*.
- Corte Constitucional del Ecuador. (19 de marzo de 2020b). Dictamen No. 1-20- EE/ 20. *SEE Estados de Excepción (Constitucionalidad)*.
- Corte Constitucional del Ecuador. (22 de mayo de 2020c). Dictamen No. 2-20- EE/ 20. *Constitucionalidad de la renovación del estado de excepción por la pandemia del COVID-19*.
- Corte Constitucional del Ecuador. (24 de agosto de 2020d). Dictamen No. 5-20-EE/20. *EE - Estados de Excepción (Constitucionalidad)*.

- Corte Constitucional del Ecuador. (27 de diciembre de 2020e). Dictamen No. 7-20- EE/20. *Inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo Nro. 1217 del 21 de diciembre de 2020.*
- Corte Constitucional del Ecuador. (29 de junio de 2020f). Dictamen No. 3-20- EE/ 20. *Constitucionalidad del Decreto Ejecutivo Nro. 1074 de estado de excepción.*
- Despouy, L. (1999). *Los derechos humanos y los estados de excepción*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/112/1.pdf>
- Despouy, L. (23 de junio de 1997). *Informe del Relator Especial Leandro Despouy sobre los Derechos Humanos y los estados de excepción*. Naciones Unidas.
<http://www.derechos.org/nizkor/excep/despouy97.html>
- Grijalva, A. (2008). Perspectivas y Desafíos de la Corte Constitucional. En *Desafíos constitucionales* (pág. 275). Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Modificación 03 de febrero de 2020. Registro Oficial Suplemento 52. (Ecuador).
- Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Modificación 22 de octubre de 2009. Registro Oficial Suplemento 52. (Ecuador).
- Medina, C. (2018). *El control constitucional de los decretos de estados de excepción durante el período 2007-2017 en Ecuador* [Tesis de maestría]. Universidad Andina Simón Bolívar.
- Meléndez, F. (1997). *Los Derechos Fundamentales en los Estados de Excepción según el Derecho Internacional de los Derechos Humanos* [Tesis Doctoral]. Universidad Complutense, Madrid. Obtenido de <https://eprints.ucm.es/id/eprint/2213/1/T22715.pdf>
- Melo, R. H. (2012). *El Estado de Excepción en el Ecuador y su Relación con el Estado de Derecho* [Tesis de Maestría]. Universidad Simón Bolívar.
<https://biblioteca.uasb.edu.ec/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=163150>

- Onaindia, J. M. (2009). Separación de Poderes y Facultades Legislativas del Presidente. *Revista Pensar en Derecho*, (44), 43-58. Obtenido de <https://core.ac.uk/download/pdf/299813964.pdf>
- Oyarte, R. (2014). *Derecho Constitucional Ecuatoriano y Comparado*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Oyarte, R. (2016). *Debido Proceso*. (2da. Ed.). Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Peñañiel, P. (2018). Apuntes sobre el Control de Constitucionalidad en Ecuador: Especial Referencia a su Regulación Actual. *Revista Olimpia*, 15(50), 22. <https://www.bing.com/search?q=Pe%C3%B1a%C3%B1iel%2C+P.+%282018%29.+Apuntes+sobre+el+Control+de+Constitucionalidad+en+Ecuador%3A+Especial+Referencia+a+su+Regulaci%C3%B3n+Actual.+Revista+Olimpia&cvid=a9bd4ac0d93b45e7bbcc51dbdb1dc788&qs=edge..69i57.1410j0j4&FORM=ANAB01&PC=U531>
- Presidencia de la República del Ecuador. (14 de agosto de 2020a). Decreto 1126 de 2020. *Se establece el estado de excepción por la pandemia de COVID-19*.
- Presidencia de la República del Ecuador. (15 de junio de 2020b). Decreto 1074 de 2020. *Se establece el estado de excepción por la pandemia de COVID-19*.
- Presidencia de la República del Ecuador. (15 de mayo de 2020c). Decreto 1052 de 2020. *Se establece el estado de excepción por la pandemia de COVID-19*.
- Presidencia de la República del Ecuador. (16 de marzo de 2020d). Decreto 1017 de 2020. *Se establece el estado de excepción por la pandemia de COVID-19*.
- Presidencia de la República del Ecuador. (21 de diciembre de 2020e). Decreto 1217 de 2020. *Se establece el estado de excepción por la pandemia de COVID-19*.
- Ramírez, M. Q. (2013). *El Control de constitucionalidad*. Bogotá: Universidad del Rosario.

- Santamaría, R. (2008). Los principios de aplicación en los derechos. En *La Constitución del 2008 en el contexto andino* (p. 40). Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
https://www.academia.edu/24789127/Constitucion_de_2008_en_el_contexto_andino
- Santiago, A. (2002). Los principios de proporcionalidad y razonabilidad en la doctrina y jurisprudencia del Tribunal Constitucional. *Lex-Revista de la Facultad de Derechos y Ciencias Políticas*, 19 (27), 92-104.
<http://revistas.uap.edu.pe/ojs/index.php/LEX/article/viewFile/2002/2147>
- Tobón, M. L. (2015). *La imposibilidad de suspensión de los derechos humanos y las libertades fundamentales durante los estados de excepción en Colombia* [Tesis de Doctorado]. Universidad Complutense de Madrid.
<https://eprints.ucm.es/id/eprint/43195/1/T38890.pdf>
- Tobón, M. L. y Mendieta, D. (2017). Los estados de excepción en el régimen constitucional colombiano. *Revista Opinión Jurídica*, 16(31), 67-88.
<https://doi.org/10.22395/ojum.v16n31a3>
- Trujillo, J. C. (2006). Estudio de Derecho Constitucional. En *Teoría del Estado en Ecuador Estudio de Derecho Constitucional* (p. 202). (2da Ed.). Quito: Corporación Editora Nacional.