



**Universidad San Gregorio De Portoviejo**

**Programa de Maestría en Derecho Constitucional**

Artículo profesional de alto nivel

**Análisis de los dictámenes de la corte constitucional sobre las declaratorias de estado de excepción durante la pandemia del COVID 19.**

Autores: Antonio Geovanny Alcívar Falcones.  
Ricardo Oriol Arteaga Muñoz.

Tutora: Dra. Julia Raquel Morales Loor

Portoviejo, 2021

## **ANALYSIS OF THE RULES OF THE CONSTITUTIONAL COURT ON THE DECLARATIONS OF STATE OF EXCEPTION DURING THE COVID-19 PANDEMIC.**

Autores: Antonio Geovanny Alcívar Falcones. Abogado. Maestría en Derecho Constitucional. Universidad San Gregorio de Portoviejo. Manabí. Ecuador. [jean.200801@hotmail.com](mailto:jean.200801@hotmail.com)

Ricardo Oriol Arteaga Muñoz. Abogado. Maestría en Derecho Constitucional. Universidad San Gregorio de Portoviejo. Manabí. Ecuador. [oriol;ricardo@yahoo.es](mailto:oriol;ricardo@yahoo.es)

Coautora: Julia Raquel Morales Loor. Doctora. [jrmorales@sangregorio.edu.ec](mailto:jrmorales@sangregorio.edu.ec)

### **RESUMEN**

Durante la pandemia del Covid- 19 el gobierno ha emitido varias declaratorias de Estado de Excepción para el manejo de la emergencia imponiendo medidas y suspensiones de derechos constitucionales, en uso de sus competencias la Corte Constitucional ha analizado la constitucionalidad de los decretos verificando su conformidad con los principios constitucionales de necesidad, legalidad, proporcionalidad, temporalidad y razonabilidad. El presente estudio tiene como objetivo general analizar los dictámenes de la Corte Constitucional sobre las declaratorias de Estado de Excepción durante la pandemia del Covid 19, en su desarrollo se analiza la importancia del control constitucional realizado por la Corte Constitucional para la protección de los derechos fundamentales y los criterios del control formal y material sobre los que se sustentaron los dictámenes. De acuerdo a su metodología es una investigación cualitativa, bibliográfica y documental. Se concluye que la Corte Constitucional ha realizado el control formal y material para establecer la necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad del estado de excepción, reiterando la vigencia de los derechos, la obligación del Estado de velar por su protección, la adopción de mecanismos ordinarios para enfrentar la emergencia y la vigencia del Estado Constitucional de derechos y justicia.

**PALABRAS CLAVES:** Covid-19, derechos, emergencia, garantías, restricciones.

### **ABSTRACT**

During the Covid-19 pandemic, the government has issued several declarations of a State of Exception for the management of the emergency, imposing measures and suspensions of constitutional rights, in use of its powers, the Constitutional Court has analyzed the constitutionality of the decrees, verifying their compliance with the constitutional principles of necessity, legality, proportionality, temporality and reasonableness. The general objective of this study is to analyze the opinions of the Constitutional Court on the declarations of State of Exception during the Covid 19 pandemic, in its development the importance of the constitutional control carried out by the Constitutional Court for the protection of fundamental rights is addressed. and the formal and material control criteria on which the opinions were based. According to its methodology, it is a qualitative, bibliographic and documentary research. It is concluded that the Constitutional Court has carried out the formal and material control to establish the necessity, proportionality, legality, temporality, territoriality and reasonableness of the state of exception, reiterating the validity of the rights, the obligation of the State to ensure their protection, the adoption of ordinary mechanisms to face the emergency, and the validity of the Constitutional State of rights and justice

**KEY WORDS:** Covid-19, rights, emergency, guarantees, restrictions.

## **INTRODUCCIÓN**

Como consecuencia de grave situación derivada de la pandemia por Covid – 19 desde la declaración de emergencia sanitaria en el mes de marzo del 2020 hasta la actualidad el gobierno ecuatoriano ha emitido cinco decretos de Estado de Excepción mecanismo constitucional válido previsto por el ordenamiento jurídico ecuatoriano cuya declaratoria procede en circunstancias extraordinarias. Mediante los decretos con alcance nacional y bajo la causal calamidad pública se suspendieron los derechos a la libertad de tránsito, asociación y reunión e incluyeron además una serie de medidas destinadas a dar una respuesta efectiva para contener los efectos de la pandemia.

A la Corte Constitucional le ha correspondió realizar el control constitucional de los decretos y emitir los correspondientes dictámenes los que han orientado la actuación del Estado ecuatoriano para el control de la pandemia desde una perspectiva de los derechos humanos, verificando que las mediante implementadas por el Estado sean proporcionales, necesarias y discriminatorias y no sean utilizadas para dismantelar la Constitución y restringir el Estado de Derecho y la democracia (Ayala, 2020) sino que se enfoquen en la protección de los derechos humanos (Heinnig, 2020).

El objetivo general del estudio es analizar dictámenes de la Corte Constitucional sobre las declaratorias de Estado de Excepción durante la pandemia del Covid 19, sus objetivos específicos se orientan a establecer la importancia del control constitucional realizado por la Corte Constitucional para la protección de los derechos fundamentales e identificar criterios del control formal y material sobre los que se sustentaron los dictámenes de la Corte Constitucional sobre las declaratorias de Estado de Excepción durante la pandemia del Covid 19.

La pandemia ha colocado en riesgo exigencias irrenunciables de las sociedades democráticas (Loianno, 2020) al imponerse limitaciones a derechos esenciales como la libertad de tránsito, asociación, reunión, movilidad, inviolabilidad de domicilio por ello es relevante analizar el rol de la Corte Constitucional durante la pandemia frente a la protección de los derechos de los ciudadanos.

La investigación responde a una metodología cualitativa, bibliográfica y documental, en su desarrollo se aborda doctrina especializada sobre derechos humanos en contextos de pandemia (Bahoslavsky, 2020; Rivera, 2020) estados de excepción (Arizmendi & Beinstein, 2018; Esparza, 2019) y control constitucional (Balaguer, 2020; Brewer, 2017), además de la jurisprudencia emitida en el marco del estado de excepción por la Corte Constitucional del Ecuador en relación al manejo de la emergencia sanitaria por Covid – 19 y la protección de los derechos constitucionales.

## **METODOLOGÍA**

El estudio se basa en una metodología cualitativa en el que se analizan los diferentes dictámenes emitidos por la Corte Constitucional sobre las declaratorias de Estado de Excepción durante la pandemia del Covid 19 para entender su importancia y alcance e implicaciones constitucionales que deben ser observadas en el contexto de la emergencia sanitaria. Es de tipo bibliográfico y documental desarrollado con el apoyo de textos especializados en diferentes áreas del derecho, dictámenes de la Corte Constitucional y Decretos Presidenciales de Estado de Excepción.

## **PROBLEMÁTICA**

La Constitución del Ecuador aprobada vía referéndum en el año 2008 se caracteriza por ser un texto altamente innovador de derechos y garantías (Trujillo, 2019), integrada a lo que se denomina el neo constitucionalismo latinoamericano reconoce el pluralismo jurídico para entender la influencia que generan sistemas normativos en la vida de las personas (Iannello, 2016). Uno de estos sistemas normativos previstos constitucionalmente es el estado de excepción utilizado recurrentemente para controlar los efectos de la pandemia y prevenir las consecuencias del Covid-19.

De acuerdo a las competencias asignadas por la Constitución a la Corte Constitucional le corresponde el control formal y material de las declaratorias de estado de excepción en consecuencia se propone determinar si la Corte Constitucional a través de sus dictámenes de los decretos de estado de excepción ha garantizado la protección de los derechos de los ciudadanos durante la emergencia sanitaria.

## **MARCO TEÓRICO Y DISCUSIÓN**

### **Antecedentes**

El Estado de excepción es una institución originada en las dictaduras de la República Romana, la monarquía española e inglesa, contextos en los que se producían graves violaciones de derechos debido a su escasa regulación (Esparza, 2019). Su evolución es paralela a las sociedades modernas que progresivamente han ido definiendo a través de disposiciones constitucionales los lineamientos para que los gobiernos puedan declarar y aplicar normas de emergencia en situaciones excepcionales (Juan & Sedín, 2020).

Conocido como facultades extraordinarias, estados de sitio, urgencia o de emergencia el Estado de Excepción ha estado bajo distintas denominaciones presente en las constituciones ecuatorianas. Aparece por primera vez en la Constitución de 1835 aplicable en casos de invasión exterior o conmoción interna, posteriormente esta institución se mantuvo en las constituciones de 1850, 1869, 1906, 1967 y 1998 (Ayala , 2016).

El derecho constitucional latinoamericano, de forma unánime, prevé y reglamenta la existencia y funcionamiento de los estados de excepción para hacer frente con eficacia y rapidez en situaciones de grave emergencia. Aunque son variables las calificaciones y los instrumentos constitucionales para dictar y aplicar el estado de excepción en todos los casos es concebido con la finalidad de hacer prevalecer el Estado de derecho (Brewer, 2017).

En el Ecuador el Estado de excepción es un mecanismo de rango constitucional, jurídico y político que en circunstancias extraordinarias permite restablecer el orden público preservando los derechos y la vigencia del Estado democrático de derechos y justicia. Desde la normativa constitucional legal el estado de excepción es el mecanismo idóneo para afrontar circunstancias que no pueden ser abordadas desde el régimen ordinario (Von, 2018), durante la pandemia el control constitucional ha servido para imponer límites al poder del Estado, velar por la protección de los derechos y las garantías jurisdiccionales. (Bahoslavsky, 2020)

Reconocido en el art. 164 su declaratoria es facultad exclusiva del presidente de la República, aplicable a todo el territorio nacional o a parte de él. Su declaratoria puede tener un tiempo de duración máximo de 60 días sin embargo si persisten los motivos de la declaratoria puede ser extendido hasta por 30 días. Debe sustentarse en causales que corresponde a situaciones que generan una grave crisis para el Estado y por ende que la justifican (Arizmendi & Beinstein, 2018), siendo procedente de conformidad con la norma

constitucional declararlo en casos de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural.

Así mismos instrumentos de derecho internacional como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 4) y la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 27) ambos ratificados por el Ecuador facultan a los Estados para suspender en situaciones excepcionales algunas obligaciones en materia de derechos humanos. Dada la naturaleza de las disposiciones estas deben sujetarse a criterios de interpretación restrictiva de manera que las medidas aplicadas afecten en menor grado posible los derechos de las personas (Rivera, 2020)

En relación al control constitucional sus antecedentes más remotos se encuentran en instrumentos tales como la Carta Magna de 1215, la Petición de Derechos de 1628, Ley de Habeas Corpus 1278, el *Bill of Rights* 1688, instrumentos mediante los que se buscó someter al gobierno debajo de la ley, imperando la supremacía de esta (Torres, 2020).

En los estados modernos registra como principal antecedente el caso *Marbury vs Madison* que estableció el principio de supremacía constitucional y la subordinación a esta de todos los poderes del Estado y la competencia del poder judicial como interprete final (Barroso, 2016) implementado para equilibrar los poderes del Estado y asegurar la supremacía constitucional para alcanzar coherencia y armonía normativa (Sánchez, 2017).

El control constitucional emerge como el medio de defensa de la Constitución que garantiza la supremacía de la jerarquía de la norma constitucional y dentro de ella a aquellas que contienen y precautelan los derechos fundamentales (Calvas & Peñafiel, 2018) supremacía que es irradiada sobre todo el sistema jurídico, de esta manera como lo explica Covián (2017) “el respeto a la vigencia al orden constitucional y del Estado de derecho se garantizan principalmente por el principio de supremacía constitucional y rigidez constitucional” (p. 99).

En marzo del 2020 ante la declaratoria de Pandemia por la propagación del Covid – 19 por parte de la Organización Mundial de la Salud y a consecuencia de los primeros casos reportados en territorio ecuatoriano el gobierno ecuatoriano declaró la emergencia sanitaria para tomar medidas a nivel nacional y evitar al contagio masivo. En uso de sus facultades, de los mecanismos constitucionales y de la grave conmoción interna recurrió a la declaratoria del Estado de Excepción para enfrentar las circunstancias extraordinarias que entre otros fines buscó precautelar el derecho constitucional a la salud y a la vida.

Como consecuencia de la pandemia y emergencia sanitaria desde marzo del 2020 hasta la presente fecha el gobierno nacional ha emitido seis declaratorias de estado de excepción los que conforme con los artículos 166 y 436 numeral 8 de la Constitución y los art. 75 n 3 letra c) y 119 al 125 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional fueron puestos en conocimiento de la Corte Constitucional para dar cumplimiento al control de constitucionalidad principal herramienta de control al poder estatal.

### **El control constitucional en el Ecuador**

En Ecuador la Corte Constitucional ejerce un control concentrado de constitucionalidad, sus antecedentes se encuentran en la soberanía parlamentaria del periodo correspondiente entre 1830 y 1945 en el que el Congreso tenía el rol de intérprete final de la Constitución, facultad que desde 1945 a 1966 pasó al Tribunal de Garantías Constitucionales institución catalogada como una fuente de limitaciones excesivas a los poderes del

presidente. (Ayala, 2017). Mediante reformas de 1995 y 1996 y la Constitución de 1998 se ampliaron las competencias del Tribunal Constitucional para realizar control jurídico parcial de ciertos instrumentos internacionales.

Posteriormente mediante la promulgación de la Constitución aprobada en Montecristi en el 2008 la que se edificó sobre los ejes garantista y participativo (Storini, 2017) se incorporó un control concentrado de constitucionalidad en manos de la Corte Constitucional con la facultad para dirigir su actuación bajo el principio de independencia, fortaleciendo sus competencias y ampliándolas a diversos ámbitos (Ávila, 2016) .

Conforme a ello las declaratorias de estados de excepción son sujetos de control de constitucionalidad por parte de la máxima magistratura con la finalidad de precautelar el ejercicio de los derechos constitucionales. Su finalidad es la de garantizar el disfrute pleno de los derechos fundamentales y salvaguardar el principio de separación y equilibrio de los poderes públicos (García, 2018). Esto como parte de la manifestación del principio democrático en cuanto afirma la sujeción de los gobernantes a las reglas de juego básicas concebidas por los gobernados. (Rodríguez, 2020)

Ante declaratorias de estado de excepción el control constitucional es activado por la Corte Constitucional “institución por antonomasia de la justicia constitucional cuya función es la garantía de los derechos humanos” (Celi, 2017, p. 61) facultada para vigilar que las decisiones del ejecutivo emitidas en el marco de la emergencia guarden conformidad con la Constitución. A través de control constitucional la Corte limita las facultades extraordinarias del Ejecutivo durante la vigencia del estado de excepción (Balaguer, 2020), cuyas limitaciones se generan dentro del marco constitucional por ello es un acto que se somete al control de igual naturaleza (Castillejo, 2021).

En dichas situaciones el control constitucional cobra especial importancia para la preservación del Estado de derecho (Barberis, 2021) y la protección de los derechos y las garantías (Rojas & Carrasco, 2018) para mantener el orden constituido de manera que los poderes dados al ejecutivo en circunstancias extremas no impliquen el cometimiento de abusos o la vulneración de garantías constitucionales (Melo, 2016). Entonces lo que se pretende mediante el control constitucional de los estados de excepción es la conservación del estado constitucional y la protección de los derechos de los ciudadanos.

### **Decreto Ejecutivo N° 1017**

El 16 de marzo del 2020 el gobierno en uso de sus facultades para controlar la emergencia mediante Decreto Ejecutivo N° 1017 declaró el Estado de Excepción por calamidad pública, casos de coronavirus, declaratoria de pandemia por parte de la OMS, riesgo de contagio y la potencial afectación de los derechos a la salud y a la convivencia pacífica, imponiéndose las siguientes medidas: movilización de la Policía Nacional, Fuerzas Armadas, Ministerio de Salud Pública y Servicio Nacional de Gestión de Riesgos para ejecutar acciones para mitigar los efectos del coronavirus y el acceso efectivo a los derechos de las personas y colaborar en el control de las limitaciones de derechos.

Por un periodo de 60 días decretó la suspensión de los derechos a la libertad de tránsito y movilidad, la libertad de asociación y reunión, toque de queda, prohibición de circular en vías y espacios públicos con restricciones a determinadas personas y actividades, suspensión de la jornada laboral incluyendo facultades al COE nacional para prorrogar los días de la suspensión, suspensión de términos y plazos en los procesos judiciales y administrativos, cuarentena comunitaria obligatoria, requisiciones en caso de extrema seguridad para

mantener servicios de salud pública, uso de plataformas satelitales y de telefonía móvil para monitorear personas en cuarentena que incumplan restricciones.

En conocimiento de la Declaratoria de Estado de Excepción a la Corte Constitucional le correspondió desarrollar el control de constitucionalidad formal y material del Estado de Excepción para garantizar la vigencia de los derechos constitucionales y salvaguardar el principio de separación y equilibrio de los poderes públicos.

El control formal permite verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos por ley para que sea procedente emitir el decreto de estado de excepción (Chacón, 2018) Mediante el control formal la Corte Constitucional analizó el cumplimiento de los procedimientos de ley es decir los requisitos señalados en el art. 120 de la Ley de Garantías Orgánicas de Jurisdiccionales y Control Constitucional (2009) referidos a la identificación de los hechos y causal constitucional invocada, justificación y ámbito territorial y temporal de la declaratoria, derechos susceptibles de limitación y notificaciones correspondientes.

Mediante el control material se analizan los hechos alegados en la motivación, para determinar la real ocurrencia, o si por el contrario únicamente existe una errónea apreciación del ejecutivo, para ello el juez debe valorar si los hechos invocados son susceptibles de verificación (Brito, 2018). Este control está contemplado en el art. 121 de la Ley de Garantías Orgánicas de Jurisdiccionales y Control Constitucional (2009) conforme al que se debe verificar que los hechos se enmarquen a las causales de la declaratoria, que no puedan ser superados mediante mecanismos ordinarios y que la declaratoria esté dentro de los límites espaciales y temporales.

#### **Dictamen Corte Constitucional N° 1–20–EE/20**

Sustanciado por la jueza constitucional Teresa Nunques Martínez la Corte Constitucional realizó el control formal y material de la declaratoria del Decreto Ejecutivo N° 1017. En relación al control formal verificó la identificación de hechos y la causal invocada para declaratoria esto es la grave situación nacional e internacional y la causa de calamidad pública. Constató la necesidad de la declaratoria como producto y la potestad del presidente para emitir el decreto.

Verificó el cumplimiento del requisito del ámbito territorial y temporal aplicable al territorio nacional y con un tiempo de duración de 60 días, los límites de los derechos enmarcados dentro de lo establecido en el art. 169 de la Constitución del Ecuador los que afectaban exclusivamente el derecho al libre tránsito, la libertad de asociación y reunión. Además del cumplimiento de las notificaciones conforme a la Constitución y los Tratados Internacionales.

Respecto al control material la Corte estableció la real ocurrencia de los hechos alegados en la motivación del Decreto conforme a la narración sustentada en informes técnicos gubernamentales y declaraciones de organismos internacionales justificó el uso de la causal de calamidad pública dada la imposibilidad de abordar los hechos motivos del decreto mediante el régimen constitucional ordinario principalmente en cuanto al acatamiento de las medidas preventivas para evitar los contagios, verificó además la sujeción del decreto a los límites temporales (60 días) y espaciales (todo el territorio nacional).

Igualmente, la Corte realizó un control formal y material de las medidas dictadas, en el ámbito formal verificó los requisitos señalados en el art. 122 de la Ley Orgánica Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (2009) que exige que las medidas sean ordenadas

mediante decreto y enmarcadas dentro de las competencias materiales, especiales y temporales de los estados de excepción.

El control material de las medidas permitió establecer su necesidad, idoneidad y proporcionalidad para enfrentar los hechos que motivaron el Estado de excepción para evitar el contagio masivo de coronavirus ante la falta de acatamiento de las medidas ordinarias para prevenir la enfermedad, mismas que fueron calificadas como proporcionales al buscar satisfacer el derecho a la vida, salud colectiva y demás derechos vinculados, señaló la insuficiencia de los mecanismos ordinarios para enfrentar la gravedad de los hechos, con las excepciones para el personal en razón de su oficio, condición de salud, o determinadas actividades.

En relación al uso de plataformas satelitales y telefonía móvil para monitorear ubicación de personas en aislamiento o cuarentena la Corte precisó que esta medida no debe ser un medio para transgresión del derecho a la privacidad, a la no discriminación debiendo velarse por la protección de las fuentes e información de los pacientes, recordó a las autoridades y servidores públicos de su responsabilidad frente a abusos cometidos durante el estado de excepción.

Sobre la suspensión de la jornada laboral descartó su examen por ser una medida ajena al ámbito de control de la Corte, señaló que las atribuciones conferidas a los Comité de Operaciones de Emergencia complementan lo dispuesto por el presidente de la República, que la suspensión de derechos y adopción de medidas excepcionales solo procede mediante decreto ejecutivo, enfatizó que los derechos que no fueron suspendidos permanecen en vigencia durante el estado de excepción.

La Corte emitió dictamen favorable de constitucionalidad, disponiendo la protección a personas en situación de calle y vulnerables, autorizó el tránsito de personal de la salud y de abastecimiento para la salud y subsistencia, protección de la información de personas examinadas sanitariamente en razón de la pandemia, el ingreso de nacionales y extranjeros con residencia en el país con sujeción a los controles sanitarios y directrices de salud, el respeto de los derechos fundamentales y la aplicación del uso progresivo de la fuerza por parte de la Policía Nacional y Fuerzas Armadas.

### **Decreto Ejecutivo N° 1052**

Transcurrido el plazo de 60 días se emitió un nuevo decreto renovando por 30 días el Estado de excepción por el alto contagio, número de fallecidos y afectación del derecho a salud mantuvo medidas del decreto previo pero en relación a la suspensión de los derechos a la libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión quedó direccionada en razón del color de la semaforización adoptada por los gobiernos cantonales, el alcance de la limitación del derecho a la libertad de tránsito se dispuso con la finalidad de mantener las medidas de aislamiento y distanciamiento social, así mismo el toque de conforme a la semaforización.

Ordenó la restricción a la libertad de tránsito a nivel nacional con las respectivas excepciones y se emitieron nuevas directrices para la jornada laboral conforme a las semaforizaciones con la opción del teletrabajo en casos en que la actividad lo amerite y las requisiciones para mantener los servicios de seguridad pública el orden y la seguridad a nivel nacional.

### **Dictamen Corte Constitucional N° 2-20-EE/20**

Con motivo del Decreto Ejecutivo N° 1052 la Corte Constitucional emitió el dictamen N° 2-20-EE/20 declarando la constitucionalidad del decreto por contener la renovación del

Estado de Excepción por calamidad pública debido a la pandemia de coronavirus COVID-19, determinó aspectos a ser tomados en cuenta durante la aplicación del decreto tales como la limitación de los derechos a la libertad de tránsito, asociación, reunión y movilidad, atribuciones del Comité de Operaciones de Emergencia y el accionar de la fuerza pública, ratificó parámetros señalados en el anterior decreto estableciendo la obligación de continuar con la verificación de su cumplimiento.

Basado en el análisis del límite temporal del estado de excepción exhortó al Estado para que dentro de los treinta días de vigencia del decreto tome medidas para afrontar la pandemia conforme a los mecanismos jurídicos ordinarios, y estableció nuevos parámetros para el ejercicio y respeto de los derechos durante el estado de excepción, llamó al gobierno a tomar acciones para fortalecer el sistema de salud, educación y conectividad, protección de los pueblos indígenas, mujeres, personas en situación de movilidad, personas privadas de la libertad, garantía del derecho al trabajo, acceso de información, libertad de expresión y derecho a la protesta pública.

Desarrolló cada uno de los aspectos para garantizar el ejercicio de los derechos, en relación a la salud dispuso la necesidad de mantener y promover programas de vacunación general para evitar brotes de enfermedades prevenibles, promover campañas educativas de nutrición y alimentación adecuada para fortalecer los sistemas inmunológicos y prevenir los efectos de los contagios.

Sobre la educación y conectividad, señaló el deber del Estado de tomar medidas para evitar la deserción escolar y garantizar la calidad educativa, que al depender la educación durante el confinamiento de los medios de comunicación (radio, televisión, conectividad a internet) se deben utilizar los que estén disponibles para garantizar su acceso sin discriminación, que la falta de conectividad afecta a quienes poseen menos recursos siendo esencial fomentar el acceso al internet y disminuir la brecha digital.

Frente al incremento de los índices de violencia contra las mujeres llamó a fortalecer las respuestas del Estado durante el confinamiento particularmente ante la violencia intrafamiliar y la violencia sexual mediante la ampliación de los medios de denuncia y órdenes de protección, el desarrollo de protocolos de atención y el fortalecimiento de las capacidades del personal que atiende hechos de violencia intrafamiliar y el pleno acceso a los servicios disponibles para las víctimas de violencia doméstica.

Enfatizó la obligación del Estado de respetar y garantizar los derechos de los pueblos indígenas especialmente el derecho a la vida y a la salud mediante medidas orientadas a difusión de la prevención de la pandemia preferentemente en lenguas propias, acceso a servicios médicos y funerarios, medidas culturalmente adecuadas para la prevención del contagio, aplicación de protocolos de bioseguridad para sus actividades de comercio, espacios de comunicación para exponer necesidades en la mesa del Comité de Operaciones de Emergencia y medidas especiales para garantizar la salud de pueblos en aislamiento.

En relación al trabajo señaló la obligación de emitir directrices y protocolos para que en caso de retorno a las actividades laborales se eviten contagios y rebrotes de Covid -19. Recordó el deber del Estado frente a las personas en situación de movilidad para que accedan a los servicios de salud por Covid-19, sin riesgo de deportación por condición migratoria, la obligación de garantizar el derecho al acceso a información oficial, de dar facilidades a los periodistas y defensores de los derechos humanos y la obligación que se respete el derecho a la protesta pacífica, promoción de las medidas de bioseguridad y el uso progresivo de la fuerza cuando fuere necesaria.

Sobre la grave situación de las personas privadas de libertad expuso que el hacinamiento y sobrepoblación carcelaria coloca en mayor riesgo de contagio por ello exhorto para que se consideren indultos, amnistías, medidas cautelares y penas alternativas a la prisión, la prelibertad, libertad condicional. Finalmente dispuso la obligación de transparentar la información pública en los procesos de compras públicas, así como el uso y destino de recursos públicos ante los graves casos de corrupción.

#### **Decreto Ejecutivo 1074.**

Fenecido los 30 días de plazo previstos para el Estado de excepción el 15 de junio del 2020 se emitió una nueva declaratoria por un plazo de 60 días, alegando calamidad pública en todo el territorio nacional, y emergencia económica sobreviviente para continuar con el control de la enfermedad mediante medidas excepcionales. Se propusieron como medidas mantener la movilización del personal previsto en los anteriores estados de excepción, la suspensión de los derechos a la libertad de tránsito y el derecho a la libertad de asociación y reunión, toque de queda conforme a los parámetros aplicables según semaforización con exclusión de actividades o sectores para la reactivación laboral.

#### **Dictamen Corte Constitucional N° 3-20-EE/20**

En conocimiento y resolución de la constitucionalidad del estado de excepción la Corte realizó el control formal del decreto determinando el cumplimiento de los requisitos de ley. Respecto al control material estableció la real ocurrencia de los hechos en base a la permanencia del Covid -19 en las 24 provincias del país, la semaforización para establecer la suspensión de derechos, el riesgo inminente para la salud pública, el alto índice de transmisión, la limitada capacidad hospitalaria, el aumento exponencial de número de casos, así como la transmisión comunitaria.

Sobre el impacto económico valoró los contratos terminados, despidos intempestivos, caída de ventas, recaudación de impuestos y precio del petróleo, en general el impacto económico de la pandemia. Los hechos se verificaron a partir de los contagios, fallecidos y la situación hospitalaria, justificó la causal de calamidad pública por adecuarse a la Constitución siendo la transmisión comunitaria una fase constitutiva de la calamidad, a diferencia de ello señaló que la emergencia económica es producto del lento accionar de las autoridades y no se adecúa a las causales del art. 164 de la Constitución misma que puede superarse a través del régimen constitucional ordinario.

Adicionalmente recordó que aunque ciertas libertades están limitadas no se puede afectar la institucionalidad democrática y el Estado de derecho, la obligación del ejecutivo de brindar a la población datos claros, certeros y contrastados para que se comprenda la magnitud de la crisis, la obligación de desarrollar políticas para atender a grupos de atención prioritaria, la responsabilidad del COE y servidores públicos por abusos durante el estado de excepción, la suspensión y adopción de derechos así como medias excepcionales procedentes solo mediante decreto ejecutivo, y la vigencia de los derechos que no se encuentran suspendidos ni limitados.

La Corte emitió dictamen favorable del estado de excepción con observaciones en cuanto a las medidas de aislamiento y distanciamiento social: La reactivación laboral y productiva en estricto cumplimiento y vigilancia de los protocolos y directrices de bioseguridad, la observación para que no se invoque ambigua y abusivamente la crisis sanitaria para desatender las obligaciones del Estado frente a la protección y promoción de derechos.

La aplicación exclusiva de suspensión y limitación a derechos a la libertad de tránsito y libertad de reunión y asociación sin que se pueda afectar el ejercicio de derechos no suspendidos ni limitados como el de la protesta pacífica, requisiciones ejecutadas en caso de extrema necesidad, evitar abusos y arbitrariedades para garantizar la gestión pública, las medidas del COE son constitucionales siempre que se adecuen a la declaratoria.

Dispuso que el régimen de emergencia económica no es causal para mantener el régimen de excepcionalidad, que el presidente debe informar cada 30 días a la Corte sobre acciones dirigidas para establecer un régimen de transición a la nueva normalidad, y en general recomienda se tomen medidas necesarias para organizar y afrontar la pandemia conforme a mecanismos jurídicos ordinarios.

### **Decreto Ejecutivo 1126**

Emitido para renovar el Estado de Excepción por un periodo de vigencia de 30 días, mantuvo la movilización del personal previsto en decretos anteriores, la suspensión del ejercicio del derecho a la libertad de tránsito y el derecho a la libertad de asociación y reunión, con las limitaciones del derecho a la libertad de tránsito para las medidas de aislamiento y distanciamiento, así como toque de queda conforme a la semaforización.

### **Dictamen Corte Constitucional N° 5-20-EE/20**

La Corte declaró la Constitucionalidad del Decreto 1026 por causal calamidad pública, advierte no admitirse una nueva declaratoria sobre los mismos hechos, que el gobierno debe adoptar medidas normativas y de políticas necesarias y adecuadas para enfrentar la crisis mediante herramientas ordinarias, recordó el rol excepcional de las fuerzas armadas frente a la protección de los derechos humanos, las posibles afectaciones a grupos en condición de vulnerabilidad, la emisión por parte de la Asamblea de la regulación legal para mitigar y controlar la pandemia, la difusión de información por parte de organismos e instituciones sobre medidas adoptadas para la transición hacia el régimen ordinario.

### **Decreto Ejecutivo 1217**

Emitido el 21 de diciembre del 2020, la declaratoria se basa en la calamidad pública a nivel nacional por el incremento de contagio producto de las aglomeraciones, así como la exposición a una mutación con mayor virulencia importada desde Reino Unido, en condiciones similares a los anteriores decretos dispone las movilizaciones del personal, suspensión del ejercicio al derecho a la libertad de tránsito y el derecho a la libertad de asociación y reunión, toque de queda y requisiciones, con un tiempo de duración de 30 días.

### **Dictamen Corte Constitucional N° 7 – 20-EE/20**

La Corte Constitucional conforme a la sustanciación realizada por la jueza ponente Daniela Salazar Marín dictaminó como inconstitucional el Decreto Ejecutivo 1217, respecto al control formal del decreto se estableció el cumplimiento de los requisitos de ley. En relación al control material el decreto no demostró la real ocurrencia de los hechos, señalando que transcurridos nueve meses de pandemia la situación ha dejado de ser imprevista o sobreviviente y que el Ejecutivo tiene a su disposición mecanismos ordinarios para prevenir las consecuencias generadas por la aparición de la nueva variante.

Que no se justifican los principios de necesidad y proporcionalidad que rige la territorialidad de las declaratorias de Estado de excepción, al no haberse superado el control material no se realizó análisis de las medidas extraordinarias. En sus consideraciones la Corte también señaló que el régimen extraordinario está diseñado para ser temporal y excepcional

el que no puede perennizarse mientras dure la pandemia y sus consecuencias, que las medidas planteadas en el decreto para evitar las aglomeraciones y reuniones masivas, así como para prevenir los riesgos que significan las nuevas variantes pueden ser adoptadas en base a un régimen constitucional ordinario.

El juez Hernán Salgado emitió voto salvado a su criterio la pandemia desborda la calamidad pública al tener una magnitud apocalíptica, que frente a la realidad concreta de proteger el derecho a la vida esto tiene mayor proporción que la protección de la democracia y los derechos fundamentales, que la vida es el origen de los derechos humanos y debe dar la prioridad que este derecho exige, por lo que califica de constitucional la declaratoria de Estado de Excepción por 30 días.

Así mismo la jueza constitucional Carmen Corral Ponce presentó su voto salvado mediante el que declara la constitucionalidad del estado de excepción, condicionando su aplicación de manera focalizada en provincias que se encuentran en un riesgo mediano y alto de contagio, así como en las zonas de frontera.

### **Decreto Ejecutivo 1291**

Emitido por un plazo de 28 días aplicable en 16 provincias del país por contagio acelerado, afectación a grupos de atención prioritaria, que producen las nuevas variantes del Covid, conmociones internas, saturación del sistema de salud, desabastecimiento de medicamentos e insumos médicos y agravamiento de pandemia. Entre las medidas dispone la movilización de las entidades descritas en los decretos anteriores, de los derechos a la libertad de tránsito, asociación, reunión e inviolabilidad de domicilio para controlar incidentes y fiestas clandestinas, toque de queda y restricción de la movilidad absoluta en horarios específicos con las respectivas restricciones.

### **Dictamen Corte Constitucional N° 2-21-EE/21**

La Corte previa verificación de cumplimiento de los requisitos formales y materiales dictaminó la constitucionalidad del decreto 1291 por causal de calamidad pública bajo la observancia de ciertos parámetros y precisiones, justificó la necesidad de tomar medidas como el confinamiento selectivo en determinados tiempos y actividades para reducir el contagio y disponer de medicamentos necesario para atender la emergencia.

En sus consideraciones la Corte se pronuncia sobre la desigualdad estructural que acentuada por la pandemia que afecta a los menos favorecidos y más necesitados, que se promueva la participación ciudadana para escucharlos cuando se tomen decisiones que los afectan, que es necesario contar con una ley como la forma más adecuada para atender la emergencia, hace una fuerte crítica al decreto explicando que tiene múltiples deficiencias jurídicas por lo que la corte ha realizado un esfuerzo argumentativo para corregir y confirmar los aspectos principales del estado de excepción sensible ante la necesidad de aplicar medidas más severas para el control de la emergencia.

La Corte también enfatizó en que las deficiencias del sistema de salud no han sido corregidas, que es deber de los ciudadanos el autocuidado, que la pandemia no puede seguir siendo enfrentada mediante la ordinarización de mecanismos excepcionales y medidas no planificadas, no coordinadas, ni transparente, sin la participación de personas y colectivos afectados, en el dictamen junto con la declaratoria de constitucionalidad del decreto se ratificaron parámetros establecidos en dictámenes previos.

## CONCLUSIONES

Ante la emergencia sanitaria por Covid-19 el gobierno ecuatoriano a utilizado reiteradamente el estado de excepción para contener las consecuencias de la pandemia y mitigar los contagios, frente a ello la Corte Constitucional en uso de sus facultades ha realizado el control formal y material de los decretos para establecer la necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad del estado de excepción.

Mediante el control constitucional la Corte en sus diferentes dictámenes ha ratificado la vigencia de los derechos que no son objeto de suspensión en el decreto, la obligación del Estado de velar por su protección, la urgencia de adoptar mecanismos ordinarios para enfrentar la emergencia y mejorar el sistema de salud, la protección de la democracia y sus instituciones, del derecho a la libertad de expresión e información, la obligación del ejecutivo de presentar datos claros, contrastados y certeros sobre la crisis, la protección de personas en condición de vulnerabilidad y la responsabilidad de los servidores públicos frente a excesos que se podrían dar durante la emergencia.

El control constitucional realizado por la Corte Constitucional ha permitido garantizar la vigencia del Estado Constitucional de derechos y justicia, proteger los derechos constitucionales de los ecuatorianos con énfasis en la protección de los derechos humanos precautelando que su ejercicio no sea menoscabado por las medidas implementadas durante el estado de excepción.

## BIBLIOGRAFÍA

Arizmendi, L., & Beinstein, J. (2018). *Tiempos de peligro: Estado de exepción y guerra mundial* . Madrid: Plaza y Valdez.

Ávila, R. (2016). *Neoconstitucionalismo Andino*. Quito: Huaponi.

Ayala, E. (2016). *Historia Constitucional. Estudios Comparativos*. Quito: Corporación Editora Nacional.

Ayala, E. (2017). *Evolución constitucional del Ecuador* . Quito: Casa Editora Nacional.

Bahoslavsky, J. (2020). *Covid 19 y derechos humanos. La pandemia de la desigualdad*. Madrid: Biblos.

Balaguer, F. (2020). *Manual de Derecho Constitucional*. Madrid: Tecnos.

Barberis, M. (2021). *Estado constitucional. Acerca del nuevo constitucionalismos*. Lima: CEJL.

Barroso, L. (2016). *El control de constitucionalidad del derecho*. Sao Paulo: Saraiva.

Brewer, A. (2017). *La justicia constitucional como garantía de la constitución*. Obtenido de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2894/7.pdf>

Brito, R. (2018). *El control jurisdiccional de constitucionalidad* . México: Tiran lo Blanch.

Calvas, F., & Peñafiel, P. (2018). Apuntes sobre el control constitucional en el Ecuador. *Revista de la Universidad de Granma* , 15(50), 15-23. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6578669.pdf>

- Castillejo, R. (2021). *Medidas limitativas de derechos constitucionales*. Navarra: Arazandi.
- Celi, I. (2017). *Neoconstitucionalismo en Ecuador ¿Judicialización de la política o politización de la justicia?* Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Chacón, J. (2018). *Temas fundamentales de derecho constitucional y control de convencionalidad*. México: Tirant lo Blanch.
- Covian, M. (2017). *El control de constitucionalidad fundamentos teóricos y sistema de control*. México: UNAM.
- Esparza, B. (2019). *Estado de Exepción. Restricción o suspensión de derechos o garantías*. Instituto de Ciencias Penales.
- García, M. (2018). *El control externo por el tribunal de cuentas de los organos constitucionales de relevancia constitucional*. Madrid: Dykinson .
- Heinnig, M. (2020). *Constitución y emergencia sanitaria*.
- Iannello, P. (2016). *Pluralismo jurídico*. México: UNAM.
- Juan , G., & Sedín, J. (2020). *Argumentación jurídica y conflicto de derechos*. Valencia: Tirant lo Blanc.
- Loianno, A. (2020). Derechos Humanos víctimas de la pandemia. *Revista Universidad de Buenos Aires*, 1- 22.
- Melo, R. (2016). *Estado de exepción en el actual constitucionalismo andino*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Rivera, I. (2020). *Pandemia. Derechos humanos, Sistema Penal y Control Social (en tiempos de coronavirus)*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Rodriguez, J. (2020). *Teoría analítica del derecho*. Madrid: Marcial Pons.
- Rojas, F., & Carrasco, S. (2018). *Constitucionalismo latinoamericano. Reforma constitucional, sistema presidencialista y derechos de los pueblos indigenas*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional Bolivia.
- Sánchez, L. (2017). *Curso de derecho constitucional comparado*. Madrid: Universidad Complutense.
- Storini, C. (2017). *Constitucionalismo y nuevos saberes jurídicos*. Quito: Casa Editora Nacional.
- Torres, J. (2020). *Tratado de Derechos fundamentales. Estudio integral interdisciplinario sistémico aplicativo*. Santiago de Chile: Olejnik.
- Trujillo, C. (2019). *Panorama del Derecho Constitucional Ecuatoriano*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Von, L. (2018). *Derecho y pandemias*. México: Tirant lo Blanch.

## Normas, decretos y dictámenes.

- Corte Constitucional del Ecuador. (2020). Dictamen N° 1–20–EE/20. Obtenido de <https://portal.corteconstitucional.gob.ec/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=1-20-EE/20>
- Corte Constitucional del Ecuador. (2020). Dictamen N° 2-20-EE/20. Obtenido de <https://portal.corteconstitucional.gob.ec/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=2-20-EE/20#:~:text=1052%2C%20de%2015%20de%20mayo,establecidos%20en%20el%20dictamen%20N.>
- Corte Constitucional (2020). Dictamen N° 3-20-EE/20. Obtenido de <https://portal.corteconstitucional.gob.ec/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=3-20-EE/20>
- Corte Constitucional del Ecuador (2020). Dictamen N° 5-20-EE/20. Obtenido de <https://portal.corteconstitucional.gob.ec/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=5-20-EE/20#:~:text=Sentencia%3A%20No.,5%2D20%2DEE%2F20&text=MOTIVO%3A,la%20pandemia%20de%20Covid%2D19.>
- Corte Constitucional del Ecuador (2020). Dictamen N° 7 – 20-EE/20. Obtenido de <https://portal.corteconstitucional.gob.ec/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=7-20-EE/20>
- Corte Constitucional del Ecuador. (2021). Dictamen N° 2-21-EE/21 Obtenido de <https://portal.corteconstitucional.gob.ec/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=2-21-EE/21>
- Presidencia de la República del Ecuador (2020). *Decreto Ejecutivo N° 1017*. Quito. Obtenido de [https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios\\_externos.jsf](https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf)
- Presidencia de la República del Ecuador (2020). *Decreto Ejecutivo N° 1052*. Quito. Obtenido de [https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios\\_externos.jsf](https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf)
- Presidencia de la República del Ecuador (2020). *Decreto Ejecutivo 1074*. Quito. Obtenido de [https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios\\_externos.jsf](https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf)
- Presidencia de la República del Ecuador (2020). *Decreto Ejecutivo 1126*. Quito. Obtenido de [https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios\\_externos.jsf](https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf)
- Presidencia de la República del Ecuador (2020). *Decreto Ejecutivo 1217*. Quito. Obtenido de [https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios\\_externos.jsf](https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf)
- Presidencia de la República del Ecuador (2021). *Decreto Ejecutivo 1291*. Quito. Obtenido de [https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios\\_externos.jsf](https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf)